Forsætisráðuneytið
Málsnr. FOR 13050124 Ábm. AÞM
Db. 13.0 Aðrir
Mótt. 08.11.2013 Svarfr.
Aths. LVM

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Forsætisráðuneyti
Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri
Stjórnaráðshúsinu
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 7. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Hjálagt sendist forsætisráðuneytinu til upplýsingar og þóknanlegrar meðferðar afrit af svari mennta- og menningarmálaráðuneytis til þeirra aðila, sem gerðu athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010 ásamt þeim formlegu athugasemdum sem bárust við henni.

Eftirtaldir aðilar gerðu athugasemdir við úttektina:
Félag fornleifafræðinga
Minjastofnun Íslands
Björn Bjarnason fyrrv. ráðherra og formaður Þingvallanefndar
Ragnar Edvardsson fornleifafræðingur
Guðrún Sveinbjarnardóttir fornleifafræðingur
Gavin Lucas og Mjöll Snæsdóttir fornleifafræðingar
Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson fornleifafræðingur.

Lögmannsstofan Rökstólar óskaði eftir upplýsingum og gögnum fyrir umbjóðanda sinn Ragnheiði Traustadóttur fornleifafræðing. Því erindi var svarað með bréfi, dags. 4. september 2013, og fékk forsætisráðuneytið afrit af því.

Öllum aðilum hefur verið sent formlegt bréf nema Guðrúnu Sveinbjarnardóttur. Hún fékk svar í tölvupósti þar sem hún býr erlendis og heimilisfang hennar er óþekkt. Enn fremur var Vilhjálmi Erni Vilhjálmssyni ekki svarað formlega þar sem hans athugasemd barst aðeins sem vísun í blogg á vefsíðu hans: *http://fornleifur.blog.is/blog/fornleifur/entry/1300274/* og telur ráðuneytið það ekki til formlegra athugasemda við skýrsluna.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir   Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Fylgiskj.: Athugasemdir og svarbréf vegna úttektar um stjórnsýslu fornleifarannsókna 1990 - 2010.

AFRIT

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Ragnar Edvardsson, fornleifafræðingur
Hjallastræti 39
415 Bolungarvík

Reykjavík 5. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Vísað er til erindis yðar, dags. 26. maí 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?
- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?

- Hver er réttmætur „eigandi“ rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?
- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinbera aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í þess hlut að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna er hægt að nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir (signed) Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir (signed)

Guðný Helgadóttir Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Ljósrit: Forsætisráðuneyti

Hellissandi 26. maí 2013

Mennta- og Menningarmálaráðuneyti
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík

Athugasemdir við skýrslu menntamálaráðuneytis um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar.

Nýlega birti Menntamálaráðuneytið skýrslu um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar á tímabilinu 1990 – 2010. Skýrslan er ítarleg þó svo hún fjalli aðeins að litlu leiti um skilgreint efni. Stærstur hluti skýrslunnar fer í neikvæða umfjöllun um stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga sem stunda fornleifarannsóknir á Íslandi. Talsvert vantar þó á að hún gefi rétta og skýra mynd af þróun og stöðu íslenskra fornleifarannsókna á tímabilinu. Það er sérstaklega eftirtektarvert hve neikvæð skýrslan er í garð akademískra rannsókna á sviði fornleifafræði. Í skýrslunni kemur fram augljós vanþekking eða skilningsleysi á tilgangi vísindalegra rannsókna, þeirri þekkingu sem akademískar rannsóknir hafa þegar skilað til þjóðfélagsins á síðustu áratugum og þeim verðmætum sem felast í áframhaldandi vísindalegum rannsóknum.

Í skýrslunni er lagt til að opinberu fjármagni verði fyrst og fremst beint til þjónusturannsókna, björgunarrannsókna og varðveislu fornleifa á vettvangi fremur en nýrra vísindarannsókna.

> *"Mestu opinberu fjármagni er í dag beint til vísindarannsókna. Beina þarf fjármagni í auknum mæli til björgunarrannsókna, varðveislu fornleifa á vettvangi og úrvinnslu fyrirliggjandi gagna fremur en nýrra vísindarannsókna. Hlutfall og umfang vísindarannsókna er mun hærra á Íslandi en í nágrannalöndunum. Tryggja þarf að þjónusturannsóknir hafi sem mest vísindalegt gildi og nýtist enn frekar til vísindalegra rannsókna með því að gera skýrar kröfur um rannsóknarspurningar og verkefnisáætlun ásamt auknu eftirliti og eftirfylgni með framvindu verkefnanna." (Brynja Björk Birgisdóttir 2013, bls. 8).*

Hér gætir skilnings- og þekkingarleysis á umhverfi íslenskra fornleifarannsókna síðustu árin og þá sérstaklega á muninum á þjónusturannsóknum og björgunarannsókn annars vegar og adademískri eða vísindalegri rannsókn hins vegar. Þjónustu- og björgunarannsóknir eru í eðli sínu tilviljunarkenndar og alls endis óvíst hvort eða hvaða fornminjar komi í ljós eða hvort hægt sé að nýta þær í vísindalegum tilgangi. Í raun er markmið slíkra rannsókna að "bjarga" fornminjum og því eru rannsóknarmarkmiðin lítil sem engin. Í flestum tilfellum slíkra rannsókna reyna rannsakendur að koma upp rannsóknarspurningu en það er yfirleitt ekki fyrr en að rannsókn líkur að rannsóknarspurning verður til. Benda má á að flestar niðurstöður björgunarannsókna liggja ónotaðar í gagnasöfnum án nokkurs framlags til þekkingar á menningararfi eða sögu Íslendinga. Það er að líkindum eingöngu hægt að benda á eina íslenska björgunarrannsókn þar sem niðurstöðurnar hafa nýst frekar, þ.e. rannsóknir í miðbæ Reykjavíkur.

Í skýrslunni er ennfremur fullyrt að björgunarannsóknir fari fram af frumkvæði sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja á samkeppnismarkaði.

"Stærri björgunarrannsóknir fara í dag helst fram að frumkvæði sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Björgunarrannsóknir verður að fjármagna og forgangsraða af minjayfirvöldum en ekki rannsóknaraðilum sem jafnframt hafa af atvinnuhagsmuni af rannsóknunum. " (Brynja Björk Birgisdóttir 2013, bls 7.)

Þessi fullyrðing er röng. Allar stórar björgunarrannsóknir í Reykjavík, t.d. á Arnarhól, í Kvosinni og á Alþingisreit, voru að frumkvæði borgarminjavarðar eða Fornleifaverndar ríkisins. Út á landsbyggðinni eru það í flestum tilfellum ýmis framkvæmdarfyrirtæki, t.d. Vegagerðin, sem á frumkvæði að björgunarannsókn og leita þá oft til sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga eða fyrirtækja um ráðgjöf en frumkvæðið liggur hjá framkvæmdarfyrirtækjunum sjálfum og endanleg ákvörðun um rannsókn er í höndum Minjastofnunar (áður Fornleifaverndar).

Kaflinn um stjórnsýslu minjavörslu í nágrannalöndunum er ófullnægjandi þar sem aðeins fjallað um hvernig henni er háttað á Norðurlöndunum, þ.e. Noregi, Danmörku og Svíþjóð og því ætti kaflinn að bera yfirskriftina; minjavarsla í Svíþjóð, Noregi og Danmörku (Brynja Björk Birgisdóttir 2013, bls. 22). Til skamms tíma var minjavarsla á Íslandi miðstýrð að danskri fyrirmynd en horfið var frá því með setningu nýrra þjóðminjalaga við upphaf tíunda áratugar síðustu aldar þar sem slík miðstýring hefti minjavernd og hindraði eðlilega þróun í íslenskri fornleifafræði. Í þessum kafla hefði verið nauðsynlegt að fjalla a.m.k. um minjavörslu í öðrum Evrópulöndum til að fá sem besta yfirsýn yfir hvernig þessum málum er háttað.

Þá er nauðsynlegt að endurskoða frá grunni umfjöllun skýrslunnar um erlent samstarf íslenskra fornleifafræðinga en sú umfjöllun er óeðlilega neikvæð og langt frá því að vera fullnægjandi.

"Í tengslum við verkefni Kristnihátíðarsjóðs hafa erlendir nemar t.d. tekið þátt í vettvangsrannsóknum, vettvangsskólum og framkvæmt gripa- og sérfræðigreiningar og þannig öðlast innsýn í íslenska fornleifafræði. Einnig hafa erlendir sérfræðingar annast flestallar raunvísindalegar greiningar í tengslum við íslenskar fornleifarannsóknir. Ekki er auðséð hvort samvinna undanfarinna áratuga hafi skilað aukinni sérfræðikunnáttu til íslenskra fræðimanna. "(Brynja Björk Birgisdóttir 2013, bls. 44)

Í raun er aðeins fjallað nákvæmlega um samstarf NABO (North Atlantic Biocultural Organization) við Fornleifastofnun Íslands en hvergi er talið upp á sama hátt erlent samstarf annarra íslenskra fornleifafræðinga við erlenda fræðimenn. Þó eru flestar ef ekki allar akademískar rannsóknir á Íslandi í nánu samstarfi við erlenda háskóla, fræðimenn og stofnanir, enda er alþjóðlegt samstarf vísindamanna almennt talið jákvætt ef ekki nauðsynlegt.

Á síðustu 20 árum hafa fjölmargar akademískar fornleifafræði rannsóknir verið framkvæmdar á Íslandi og hafa þær allar aukið þekkingu okkar og skilning á fortíðinni. Sömuleiðis hafa þessar rannsóknir skapað tengslanet milli íslenskra og erlendra vísindamanna og þannig sett íslenska fornleifafræði í alþjóðlegt samhengi. Mikilvægt er að benda á að allar þessar vísindalegu rannsóknir hafa haft skýrar rannsóknarspurningar að leiðarljósi og verið nýttar eftir að rannsókn lauk með kynningu í ræðu og riti en einnig á beinan hagnýtan hátt m.a. í ferðamennsku. Þannig hafa vísindalegar rannsóknir á minjastöðum aukið bæði menningarlegt gildi svo og almennt nýtingargildi þeirra.

Það er of langt mál að telja upp hér vísindalegt, menningarlegt og hagnýtt gildi þeirra fjölmörgu akademísku fornleifafræðirannsókna sem gerðar hafa verið á tímabilinu. Rannsóknir Fornleifastofnunar Íslands í Mývatnsveit sem staðið hafa nær óslitið frá 1995, hafa aukið skiling okkar á búsetu og búsetuþróun á fyrstu áratugum landnáms á svæðinu, efnahag þess og mikilvægi Mývatns í afkomu bænda fyrr á öldum (Gavin Lucas 2010). Rannsóknir á verslunarstaðnum á Gásum hafa, m.a. veitt dýpri skilning á mikilvægi verslunar á miðöldum m.a. hvernig hún var skipulögð af íslenskri yfirstétt (Orri Vésteinsson 2011). Rannsóknir á Skriðuklaustri hafa gefið einstaka mynd af íslensku klaustri og lífi íbúa þess á miðöldum (Steinunn Kristjánsdóttir 2012). Rannsóknir Fornleifafræðistofunnar á suður og

austurlandi hafa sömuleiðis dýpkað skilning okkar á búsetuþróun frá landnámi fram á 13. öld (Bjarni F. Einarsson 2008). Rannsóknir á minjum eftir hvalveiðimenn frá 17. öld hafa opnað áður óþekka sögu íslensk samfélags (Ragnar Edvardsson 2012). Rannsóknir á verminjum frá landnámi og fram á nútíma hafa sýnt fram á mikilvægi sjávarafurða frá upphafi landnáms og hlutverki þeirra í efnahag miðalda (Ragnar Edvardsson 2010, Lilja Björk Pálsdóttir og Óskar Gísli Sveinbjarnarson 2011). Nýlegt dæmi um samþættingu fornleifa- og líffræðilegrar aðferðafræði á dýrabeinum úr öskuhaugum frá þessum verstöðvum hafa gefið áður óaðgengilega innsýn í sveiflur í nytjastofnum og vistkerfi sjávar á sögulegum tíma. Þannig fást ómetanlegar upplýsingar sem nýtast m.a. við að skilja áhrif loftslagsbreytinga og sjálfbæra auðlindanýtingu (Guðbjörg Ólafsdóttir et al. 2013).

Það er því ljóst að ávinningur af vísindalegum fornleifafræðilegum rannsóknum er ótvíræður og hefur bæði fræðilegt og hagnýtt gildi. Í skýrslunni er dregið úr gildi vísindalegra rannsókna og akademísks samstarfs og lagt til að hlutur þess í íslenskri fornleifafræði verði skertur. Þetta lýsir vanþekkingu eða skilningsleysi á þessum rannsóknum, því gildi sem þær hafa og þeim framtíðarmöguleikum sem í þeim felast. Stefnumótun byggð á skýrslunni í núverandi formi er ábyrgðarleysi sem væri líkleg til að brjóta niður þau vísindalegu gæði sem unnist hafa í íslenskri fornleifafræði á síðustu áratugum, einangra íslenska fornleifafræðinga frá alþjóðlegu fræðastarfi, hægja á nýrri þekkingarmyndum á menningararfi Íslendinga og kasta á glæ ómetanlegum verðmætum sem felast í fornleifafræðilegum efnivið.

Virðingafyllst

Dr. Ragnar Edvardsson
Háskóla Íslands

Heimildir

Bjarni F. Einarsson (2008) "Blót Houses in Viking Age Farmstead Cult Practices. New findings from South-eastern Iceland." Acta Archaeologica Vol 79, 2008. Denmark 2008.

Brynja Björk Birgisdóttir (2013). *Skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar á Íslandi 1990-2010*, Skýrslur og álitsgerðir, Menntamálaráðuneyti, Reykjavík.

Gavin Lucas (2009). *Hofstaðir - Excavation of a Viking Age Feasting Hall in North Eastern Iceland.* Fornleifastofnun Íslands Monograph Series I. Reykjavík.

Guðbjörg Ásta Ólafsdóttir, K.M. Westfall, R. Edvardsson, S. Pálsson (In prep.) *Historical DNA reveals the demographic history of Atlantic cod (Gadus morhua) in medieval and early modern Iceland.*

Lilja Björk Pálsdóttir og Óskar Gísli Sveinbjararson (2011). *Under the Glacier, 2011 Archaeological Investigations on the Fishing Station at Gufuskálar, Snæfellsnes.* FS477-08232, Fornleifastofnun Íslands, Reykjavík.

Orri Vésteinsson (2011). "Kaupskipahöfnin Gásir í Eyjafirði." *Skírnir, Tímarit hins íslenska bókmenntafélags 2011.* Reykjavík.

Ragnar Edvardsson (2012). „Hvalveiðar útlendinga á 17. öld, fornleifarannsóknir á Strákatanga 2005 – 2010", *Árbók hins íslenska fornleifafélags 2011*, Reykjavík.

Ragnar Edvardsson (2010). *The Role of Marine Resources in the Medieval Economy of Vestfirðir, Iceland.* PhD Thesis, City University of New York, New York, 2010.

Steinunn Kristjánsdóttir (2012). *Sagan af klaustrinu á Skriðu.* Sögufélag, Reykjavík.

AFRIT

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Minjastofnun Íslands
Kristín Huld Sigurðardóttir
Suðurgötu 39
101 Reykjavík

Reykjavík 5. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Vísað er til erindis yðar, dags. 11. júní 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?
- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?

- Hver er réttmætur „eigandi“ rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?
- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinberra aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í þess hlut að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna er hægt að nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Ljósrit: Forsætisráðuneyti

Minjastofnun Íslands

Athugasemdir við skýrsluna

Fornleifarannsóknir og fornleifavernd á Íslandi 1990-2010

Stjórnsýsluúttekt

Brynja Björk Birgisdóttir Cand. Philol.

Útgefandi: Mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sölvhólsgötu 4, 150 Reykjavík

Minjastofnun Íslands hefur borist skýrslan *Fornleifarannsóknir og fornleifavernd á Íslandi 1990-2010*, stjórnsýsluúttekt sem Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur vann fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið á árunum 2012 til 2013. Ráðuneytið hefur kallað eftir hugsanlegum athugasemdum við skýrsluna eigi síðar en 11. júní 2013.

Það kom verulega á óvart þegar forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins fékk þær upplýsingar símleiðis frá sérfræðingi mennta- og menningarmálaráðuneytis, þegar leitað var eftir upplýsingum vegna annars máls vorið 2012, að ráðinn hefði verið fornleifafræðingur með MA-próf frá norskum háskóla (Cand. Philol.) og reynslu af afmörkuðu sviði stjórnsýslu fornleifamála frá háskólasafninu í Þrándheimi til að gera stjórnsýsluúttekt á fornleifamálum á Íslandi. Fornleifafræðingurinn starfaði á þeim tíma hjá Þjóðminjasafni Íslands og hafði unnið að endurbótum á skipulagningu í forngripageymslum safnsins, en um árangur þess starfs er m.a. fjallað á bls. 47 í skýrslunni.

Ráðuneyti er í sjálfsvald sett hvort það fær aðra en starfsfólk Ríkisendurskoðunar til að vinna stjórnsýsluúttekt fyrir sig, en samkvæmt lögum nr. 86/1997 er það eitt hlutverka Ríkisendurskoðunar að gera slíkar úttektir á stofnunum sem nýta skattfé (sjá: http://www.rikisendurskodun.is/hlutverk/stjornsysluendurskodun.html). Unnið er eftir ákveðnum ferlum við slíkar úttektir og vandað til verka. Krafa til vandaðrar úttektar er m.a. að rætt sé við þá sem fjallað er um og þeim ennfremur gefinn kostur á að koma með athugasemdir og leiðréttingar þegar við á (sjá: http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Ferli_stjornsysluuttekta_01_03_2011.pdf).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið óskaði eftir að fornleifafræðingurinn fengi aðstöðu hjá Fornleifavernd ríkisins til að skoða gögn hjá stofnuninni og var það sjálfsagt mál. Fornleifafræðingurinn hafði ekki samband við forstöðumann Fornleifaverndar ríkisins, sem var til staðar allan tímann sem fornleifafræðingurinn vann í húsnæði Fornleifaverndar. Hann bað í þess stað

einn deildarstjóra stofnunarinnar um aðstöðu hjá stofnuninni og aðstoð við að finna gögn. Fornleifafræðingurinn ræddi aldrei við forstöðumanninn um efni skýrslunnar á meðan á gerð hennar stóð. Fornleifafræðingurinn bað ekki um neinar skýringar á málum sem hann fjallar um í skýrslunni og snerta leyfisveitingar, eftirlit eða aðra stjórnsýslu stofnunarinnar, og ekki heldur á þeim málum sem snerta forstöðumanninn beint og vísað er til í skýrslunni. Einu samskiptin voru við einn starfsmanna stofnunarinnar sem aðstoðaði við gagnaöflun. Stofnuninni var ekki veittur neinn kostur á að lesa skýrsluna áður hún var birt og leiðrétta rangfærslur sem í henni eru eða skýra ýmsa óljósa þætti sem hefðu varpað ljósi á ýmislegt það sem fjallað er um.

Fornleifavernd ríkisins starfaði skv. lögum nr. 107/2001. Reglugerð með lögunum var aldrei sett og varð það til þess að oft var erfitt að vinna samkvæmt lögunum.

Umsýsla vegna fornleifarannsókna var aðeins einn af mörgum þáttum í starfsemi Fornleifaverndar ríkisins. Mikill tími starfsfólks fór í umsagnir vegna ýmiss konar framkvæmda, skipulagsmála og umhvefismatsmála og einnig í eftirlit, kannanir og ákvarðanatöku vegna slíkra mála. Einnig fór mikill tími í yfirferð á friðlýstum fornleifum og mat á þeim, vinnu sem tengist fornleifaskráningu og miðlun um minjavörslu til hagsmunaaðila og skólafólks.

Það má ekki gleyma því í allri umfjöllun um Fornleifavernd ríkisins að flest árin störfuðu þar aðeins átta starfsmenn en flestir urðu fastir starfsmenn tólf. Stofnunin varð aldrei fullmönnuð með hliðsjón af áætlun um nauðsynlegt starfsfólk og verkefnafjármagn sem forstöðumaður sendi inn til ráðuneytis þegar hann hóf störf í október 2001 (*Bréf Kristínar Huldar Sigurðardóttur til Menntamálaráðuneytisins, skrifað í Osló, 26. september 2001*) og var fjöldi slíkra erinda sendur inn til ráðuneytisins eftir það. Þar til 2012 var engin skrifstofuaðstoð hjá stofnuninni, fjármálastjóri var enginn og forstöðumaður og einn fornleifafræðinga stofnunarinnar sáu um fjármál, greiðslu reikninga og áætlanagerðir auk fjölda annarra verkefna. Minjavörður kom ekki til starfa á Suðurlandi fyrr en 2009 og minjavörður fékkst í þrjú ár á Vestfirði vegna sérstakra mótvægisaðgerða ríkisstjórnarinnar vegna fiskveiðimála. Þar hefur ekki verið minjavörður frá júní 2011. Það er enginn minjavörður á Reykjanesi og hefur aldrei verið og enginn starfandi minjavörður er í Reykjavík eftir að lög um menningarminjar nr. 80/2012 tóku gildi þann 1. janúar 2013. Allt starfsfólkið hefur frá upphafi unnið margfalda vinnu miðað við það sem má teljast eðlilegt. Allir starfsmenn stofnununarinnar höfðu mikla starfsreynslu og flestir voru með framhaldsmenntun í fornleifafræði. Margir þeirra er auk þess menntaðir í opinberri stjórnsýslu. Stofnunin starfar á landsvísu og var lengi vel með fimm starfsstöðvar og um tíma sex.

Skýrslan sem hér er til umfjöllunar er 102 blaðsíður. Hún skiptist í ellefu megin kafla auk viðauka og ellefu ábendinga í upphafi skýrslunnar, á bls. 7 - 8.

Í skýrslunni eru gagnrýnisatriði, sem vissulega eiga rétt á sér, enda flest atriði sem starfsfólk Fornleifaverndar ríkisisins hafði áður bent á, m.a. í ýmsum greinargerðum til ráðuneytisins og í skýrslunni *Fornleifavernd ríkisins-greinargerð með stefnu stjórnvalda 2006-2011* (sjá: http://www.husafridun.is/fraedsla/utgafa/stefna/). Skýrslan er hins vegar ónákvæm og það er oft erfitt að átta sig á hvort átt er við allt tímabilið 1990-2012 eða tímabilið fyrir og eftir að Fornleifavernd ríkisins tók til starfa í umfjöllun um einstök málefni. Fjöldi fullyrðinga eru án tilvísana, dæmi eru um misræmi í texta (sjá t.d. bls. 19,41,51,63,94,100-101) og oft erfitt að sjá á hverju skýrsluhöfundur byggir ályktanir sína vegna vöntunar á rökstuðningi (t.d. bls. 24 – 26, 31, 39 – 43). Það er einnig misræmi í hvort könnunin endar 2010 eða 2012. Kaflarnir eru illa unnir og á það sama

við um fjölda útreikninga. Tilvísanir og heimildaskrá eru almennt illa unnar og ekki í samræmi við lágmarkskröfur um frágang hjá íslenskum háskólum og bókaútgefendum (sjá. t.d. Friðrik H. Jónsson og Sigurð J. Grétarsson (2007). *Gagnfræðikver handa háskólanemum* (4. útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan).

Skýrslunni verður hér svarað á þá vegu að farið verður í gegnum ábendingar á bls. 7 - 8 og þeim svarað með tilvísunum í aðra kafla skýrslunnar þegar við á.

1. <u>ÁBENDING.</u>

Opinber stefna stjórnvalda í minjavörslu eða fornleifavernd er ekki til önnur en sú er fram kemur í lagasetningum um málaflokkinn. Nauðsynlegt er að útfæra hana og búa til skýra faglega aðgerðaráætlun í minjavörslu og fornleifavernd. Stefnuyfirlýsing og aðgerðaráætlun ætti að vera eitt af forgangsverkefnum stjórnsýslunnar.

Tekið er undir ábendingu skýrsluhöfundar hvað þetta varðar. Mikilvægt er að til sé opinber stefna stjórnvalda í málaflokknum. Þær aðstæður þarf að skapa hjá ráðuneyti málaflokksins að Minjastofnun Íslands og öðrum hlutaðeigandi aðilum verði gert kleift með nægum mannafla og fjármagni, að ljúka slíkri stefnu eins fljótt og kostur er, hrinda henni í framkvæmd og fylgja henni eftir.

Eins og skýrsluhöfundur vísar til á bls. 24 hefur *„metnaðarfull og vel unnin stefna með skýrum markmiðum“* legið fyrir frá árslokum 2005. Er þar um að ræða opinbera stefnu í fornleifavernd og starfsstefnu fyrir Fornleifavernd ríkisins sem framkvæmdaraðila ríkisins á sviði fornleifaverndar. Umrædd stefna byggir á vinnu starfshóps Fornleifaverndar ríkisins og menntamálaráðuneytisins sem unnin var á árunum 2004 -2005. Ekki kom til þess að stefnan yrði gerð opinber þar sem skömmu eftir að hún lá fyrir var tekin ákvörðun um að samin yrðu ný lög um minjavernd og var stefnan og greinargerð með henni nýttar í þá vinnu.

Fornleifavernd ríkisins leitaðist þó við að starfa í samræmi við þessa stefnu eins og kostur var en skýrsluhöfundur virðist draga órökstuddar ályktanir um annað án þess að hafa leitað eftir upplýsingum hjá Fornleifavernd ríkisins (sjá bls. 24 -26, 93 og víðar) eða skoðað ársskýrslur stofnunarinnar. Hluti markmiða og leiða í fyrrgreindri stefnu voru háðar auknum stuðningi ráðuneytis, fjármagni og nægum mannafla og náðust því ekki vegna skorts á fyrrgreindu en öðrum hefur verið náð að fullu eða að hluta.

Frekari upplýsingar um markmiðin og leiðirnar sem kynnt eru í *Fornleifavernd á Íslandi – Stefna stjórnvalda 2006-2011* (<u>http://www.husafridun.is/fraedsla/utgafa/stefna/</u>) má sjá í fylgiskjali 1 hér í lok greinagerðarinnar.

2. **ÁBENDING.**

Kröfur til menntunar verkefnisstjóra og leyfishafa fornleifarannsókna eru óljósar og virðast ekki fylgja auknum kröfum um menntun í nútíma fræðasamfélagi. Setja þarf skýrar kröfur um menntun verkefnisstjóra og leyfishafa um veitingu leyfa.

Ákvæði um að rannsóknir skuli fara fram undir beinni stjórn og eftirliti fornleifafræðings var hluti af reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsókna allan þann tíma sem Fornleifavernd ríkisins starfaði og er svo enn.

Í lögum um menningarminjar nr. 80/2012 og eldri lögum um minjavernd er gerð krafa um fornleifauppgröft í tengslum við framkvæmdir ef fornleifar eru á staðnum. Verði rannsóknir ekki gerðar á framkvæmdasvæðinu vegna þess að ekki fáist fornleifafræðingur með framhaldsmenntun í fornleifafræði til að stýra verkinu gerist annað tveggja, að framkvæmdir stöðvast og ríkið verður að greiða bætur, væntanlega, eða að farið er í framkvæmdir og minjum mokað burt órannsökuðum og þekking um minjarnar fer þar með forgörðum. Þetta verður að hafa í huga þegar það er gagnrýnt að fornleifafræðingar með BA-próf hafi stýrt fornleifarannsóknum á Íslandi. Þá má ekki gleyma að Ísland er fámennt og stétt fornleifafræðinga er ekki fjölmenn en er sífellt að byggjast upp. Reynslumiklum og vel menntuðum fornleifafræðingum hefur fjölgað mjög á Íslandi á undanförnum árum og fagnar Minjastofnun Íslands þeirri þróun.

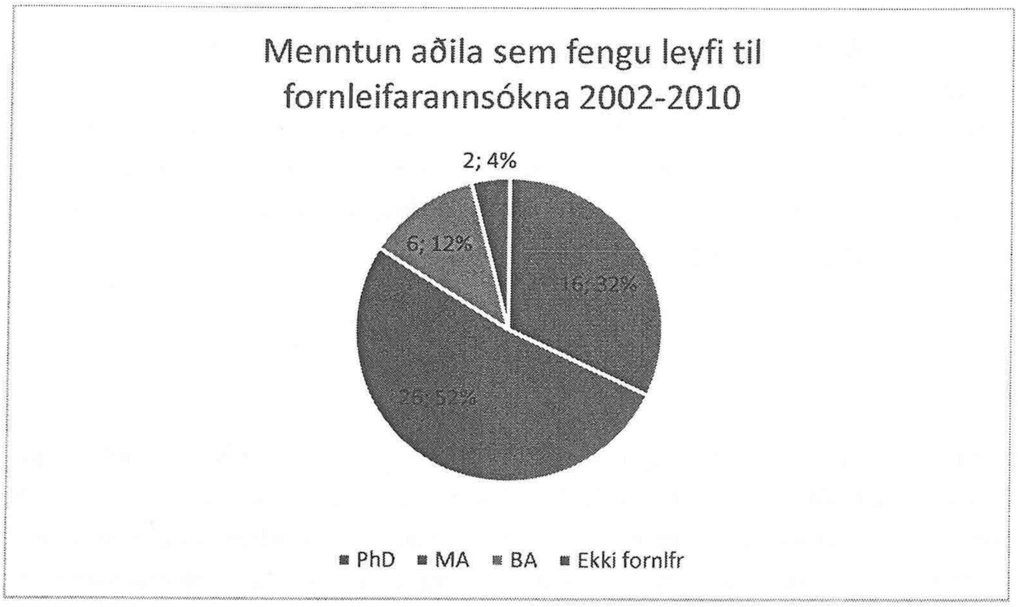
Of strangar kröfur til menntunarstigs getur leitt til útilokunar ákveðins hóps sem starfað hefur í faginu og hefur áralanga reynslu og mun meiri þekkingu en ýmsir þeir sem hafa aflað sér hærri háskólagráðu. Það er mat Minjastofnunar að reglur um lágmarksmenntun séu fremur viðeigandi, enn sem komið er, en að litið sé einnig til þekkingar, reynslu og getu við veitingu leyfa eins og verið hefur.

Varðandi umfjöllun og tölfræðilegar upplýsingar skýrsluhöfundar í kafla 6 um menntunarstig og prófgráður leyfishafa fornleifarannsókna, þá eru þær í verulegu ósamræmi við gögn Fornleifaverndar ríksins. Ekki er ljóst á hvaða gögnum skýrsluhöfundur byggir þessar greiningar enda er ekki að finna neinar tilvísanir í heimildir.

Hér að neðan má finna réttar upplýsingar sem byggja á gögnum Fornleifaverndar ríkisins um menntun leyfishafa á tímabilinu 2002-2012:

Fornleifavernd ríkisins veitti 50 aðilum leyfi til fornleifarannsókna á árunum 2002-2010 til 376 rannsókna. Af þeim voru 42 með MA/Mphil eða doktorspróf (84%) í fornleifafræði, sex voru með BA-próf í faginu (12%) og tveir, sem reyndar fengu ekki leyfi til uppgraftar eins og útskýrt verður betur hér á eftir, voru ekki með próf í fornleifafræði. Þessir tveir aðilar eru annars vegar bæjarminjavörður Hafnarfjarðar (sagnfræðingur) og hins vegar starfsmaður Minjasafns Reykjavíkur (Árbæjarsafns). Bæjarminjavörður Hafnarfjarðar var skráður sem leyfishafi við að nota jarðsjá við leit að fornleifum í Hafnarfirði í samvinnu við fornleifafræðing. Við slíka leit þurfti ekki samskonar skriflegt leyfi og veitt var til uppgraftar, enda ekki um uppgröft að ræða. Það var þó gert þar sem slíkt þótti trygging fyrir bæjarminjavörðinn. Hinn aðilinn var starfsmaður Árbæjarsafns, jarðfræðingur með mikla reynslu af vinnu við fornleifarannsóknir en hann hefur einnig tekið námskeið í fornleifafræði við Háskóla Íslands. Hann fékk leyfi sem eftirlitsaðili til að fylgjast með jarðvinnuvélum sem voru við störf í Reykjavík á

svæði þar sem óljóst var hvort einhverjar fornleifar væru. Ef fornleifar komu í ljós í skurðunum voru fornleifafræðingar kallaðir til að kröfu Fornleifaverndar ríkisins.



Mynd 1. Menntun aðila sem Fornleifavernd ríkisins veitti leyfi til fornleifarannsókna 2002 – 2012. Fremri talan í geirunum sýnir fjölda leyfishafa eftir prófgráðum og sú seinni eru prósentur þeirra af heildinni.

Af ofangreindum upplýsingum má sjá að því er ranglega fram haldið á bls. 39 til 43 í umræddri skýrslu að Fornleifavernd ríkisins hafi veitt fólki án menntunar í fornleifafræði uppgraftarleyfi. Hér að ofan má sjá að 84% leyfishafa voru með MA/Mphil eða doktorspróf í fornleifafræði og 12% með BA-próf.

3. <u>ÁBENDING.</u>

Hluti leyfishafa sem stjórnað hafa hvað stærstum rannsóknum á síðusta áratug (<u>síðusta áratug</u> stendur í texta Brynju, aths. KHS) **hefur ekki lokið úrvinnslu eða skýrslum stærri og minni fornleifarannsókna sem þeir hafa framkvæmt í eigin nafni eða undir merkis fyrirtækis eða stofnunar. Fylgja þarf eftir að leyfishafar hafi ekki á höndum fleiri rannsóknir en eðlilegt getur talist og raunhæft er að ætla að viðkomandi geti lokið á tilskildum tíma. Fylgja þarf eftir að fyrirtæki og stofnanir beri ábyrgð á verkefnislokum rannsóknarverkefna sem farið hafa fram á þeirra vegum eða í nafni þeirra. Að hefja rannsókn felur jafnframt í sér ábyrgð á að henni verði lokið á tilskilinn hátt.**

Samkvæmt þeim reglum um veitingu leyfa til fornleifarannsókna sem giltu á þessum tíma (m.a. reglur nr. 390/2006) hafa fornleifafræðingar allt að fimm ár frá lokum rannsóknar til að skila inn lokaskýrslum og endanlega gögnum.

Skýrsluhöfundur kýs að taka til umfjöllunar málefni einstakra leyfishafa án þess að hafa leitað upplýsinga eða útskýringa hjá starfsfólki Fornleifaverndar ríkisins. Það hefði að sjálfsögðu verið eðlilegra til að tryggja að réttar upplýsingar kæmu fram um einstök málefni.

Það er öllum sem fást við fornleifarannsóknir og umsýslu þeirra ljóst að rannsóknir á fornleifum fela í sér ábyrgð á að þeim sé lokið á tilskilinn hátt. Lagaumhverfi minjavörslunnar hérlendis var mjög ólíkt því sem tíðkaðist á Norðurlöndunum á þeim tíma sem til umfjöllunar er, og líkara því sem er víða á meginlandi Evrópu og á Bretlandseyjum. Það er því eðlilegt að fólk sem helst þekkir til reglna á Norðurlöndunum, sbr. skýrsluhöfundur, átti sig ekki á aðstæðum. Hér voru miklar framkvæmdir á liðnum áratug og kveðið á um það í lögum nr. 107/2001 að rannsaka bæri minjar áður en veitt var bygginga- eða framkvæmdaleyfi. Fornleifafræðingar á Íslandi sem réðu við verkefnin voru tiltölulega fáir miðað við fjölda verkefna. Út af aðstæðum hérlendis var því eðlilegt að leyfishafar hafi sinnt fleiri rannsóknum samtímis en eðlilegt mætti teljast við aðrar kringumstæður.

4. **ÁBENDING.**

Eftirliti og eftirfylgni með skilum á gögnum, gripum og rannsóknarskýrslum hefur verið ábótavant. Gegn ákvæðum í reglum um leyfisveitingar hafa leyfishafar ítrekað fengið ný eða endurnýjuð leyfi til rannsókna þrátt fyrir að hafa ekki skilað gögnum eða gripum eldri rannsókna. Við árslok 2012 voru um 150.000 gripir og frumgögn tuga rannsókna enn í vörslu leyfishafa. Fylgja þarf eftir strangari ákvæðum nýrra laga um menningarminjar um skil á gögnum, gripum og rannsóknarskýrslum.

Það að eftirliti og eftirfylgni með skilum á gögnum, gripum og rannsóknarskýrslum hafi verið ábótavant er beinlínis rangt. Eins og nefnt hefur verið þá er heimilt að veita rannsóknaraðilum leyfi til að halda gögnum og gripum hjá sér í allt að fimm ár að lokinni rannsókn með tilliti til þarfa rannsakenda á gögnum og gripum vegna samhengis og endanlegrar úrvinnslu rannsóknar. Árið 2012 var því í raun fyrsta árið sem hægt var að kalla eftir gögnum úr ýmsum rannsóknum sem styrktar voru úr Kristnihátíðarsjóði. Fornleifavernd ríkisins setti inn í reglur um veitingu leyfa til fornleifarannsókna nr. 411/2012 að veita ekki leyfi til nýrra vísindarannsókna til þeirra sem ekki höfðu skilað inn gögnum og gripum.

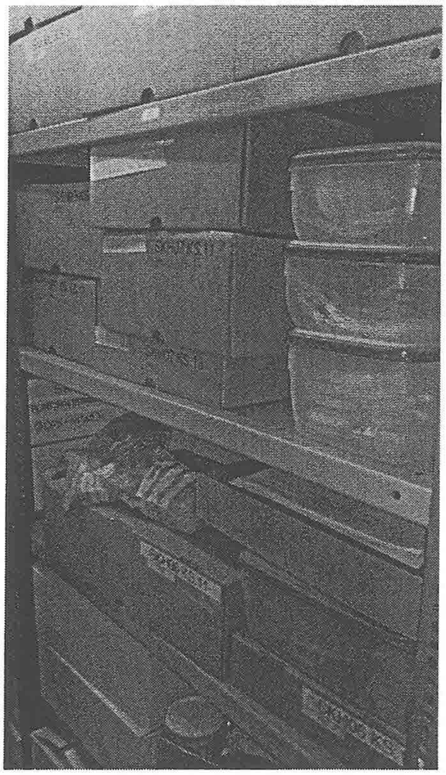
Til er fjöldi tölvupósta hjá Fornleifavernd ríkisins sem sýna samskipti milli stofnunarinnar og fornleifafræðinga vegna eftirlits og eftirfylgni um skil á skýrslum. Þeir eru aðgengilegir í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar.

Hafi í einhverjum tilfellum verið veitt ný eða endurnýjuð leyfi til aðila án þess að lokagögn úr fyrri rannsóknum hafi legið fyrir þá á það sér eðlilegar skýringar. Í því samhengi er vísað til heimildar Minjastofnunar Íslands (áður Fornleifaverndar ríkisins) í reglum um leyfisveitingar til að veita fresti á skilum gagna þyki ástæða til. Hér hefði skýrsluhöfundur gjarnan mátt leita skýringa hjá starfsfólki Fornleifaverndar ríkisins við umfjöllun á málefninu.

Starfsmenn Fornleifaverndar ríkisins höfðu unnið að skilum á gripum til Þjóðminjasafns Íslands öll árin sem stofnunin starfaði og þróaði aðferðafræði með safninu við skil á gripum. Hvað varðar þá gripi sem fjallað er sérstaklega um í skýrslunni og eru hjá fornleifafræðingunum, þá hafði Fornleifavernd ríkisins samband við safnið um skil á gripum árið 2012 og lýsti það þá yfir erfiðleikum

við að taka á móti fjölda gripa í einu og vildi að unnin yrði skilaáætlun. Unnið var í þeim málum á árinu 2012 en ekki hafði fengist lausn á því hvernig skilum skyldi háttað þegar Minjastofnun Íslands tók til starfa. Minjastofnun hefur verið í samskiptum við Þjóðminjasafn Íslands undanfarnar vikur vegna skila á gripum og verður unnt að hefja skilin í haust. Ekki hefur verið fyrirstaða hjá rannsóknaraðilum eða Fornleifavernd ríkisins (nú Minjastofnun Íslands) að framkvæma skilin.

Vert er að vekja athygli á að ítrekaðar vettvangskannanir hafa verið gerðar, nú síðast í liðinni viku, til að tryggja að gripir liggi ekki undir skemmdum hjá rannsóknaraðilum. Rannsóknaraðilar huga almennt vel að geymslu gripa enda um rannsóknaefni þeirra að ræða og mikilvægt að tryggja varðveislu gripanna. Þeim er vel pakkað og margir forvarðir eða gengið þannig frá þeim að þeir skemmist ekki, meðal annars með því að setja **silica gel** salt í kassana en það er efni sem, ef rétt er notað, getur stýrt raksprósentu í kössunum.



Mynd 2. Úr geymslu Fornleifastofnunar Íslands ses (ljósm. Minjastofnun Íslands, júní 2013)

Mynd 4. Úr geymslu Fornleifastofnunar Íslands ses, 20. aldar járn og steinar (ljósm. Minjastofnun Íslands, júní 2013).

5. <u>ÁBENDING.</u>

Engar reglur eða staðlar eru til um innihald framvindu-, áfanga- og lokaskýrslna. Setja þarf slíka staðla svo hægt sé að leggja mat á og fylgja eftir að skýrslur innihaldi lágmarksupplýsingar um gang og niðurstöður rannsókna. Engar reglur gilda um form frumgagna. Setja þarf skýrar reglur um form gagna, þar á meðal tungumáls gagna sem koma til varðveislu.

Þetta er ekki rétt. Í tengslum við framkvæmdarannsóknir sem boðnar hafa verið út hafa verið settar reglur um hvernig rannsóknarskýrslur eigi að vera.

Þar segir:

Úrvinnsla skal miðast að því að gera grein fyrir niðurstöðum vettvangsrannsóknarinnar í skýrslu. Ekki skal farið í frekari úrvinnslu, t.d. samanburð við aðrar rannsóknir, á þessu stigi. Frágangur gagna sem verða til við rannsóknina skal vera með þeim hætti að gögnin séu aðgengileg þeim, sem þau vilja nýta við frekari rannsóknir. Lokaskýrslu skal skilað innan níu mánaða frá því að vettvangsrannsókn lýkur. Skila skal tveimur eintökum til Fornleifaverndar ríkisins.

Í skýrslunni skal tilgreina eftirfarandi:

- *Lýsa staðháttum*
- *Gera grein fyrir því hvernig staðið var að rannsókninni (hvaða aðferðum var beitt)*
- *Fjalla um tilgang rannsóknarinnar*
- *Gera grein fyrir gangi rannsóknarinnar*
- *Greina frá niðurstöðum rannsóknarinnar, bæði vettvangsrannsóknarinnar og niðurstöðum sýnagreininga*
- *Birta lista yfir heimildir*

- *Birta skrá yfir fundi*
- *Birta skrá yfir teikningar*
- *Birta skrá yfir ljósmyndir*
- *Birta skrá yfir sýni sem tekin voru*
- *Lokaskýrsla verður gefin út sem skýrsla, opin til dreifingar, og skal frágangur hennar miðast við það. Tekið skal fram að lokaskýrsla og fylgigögn skulu afhendast á íslensku*

Fornleifavernd ríkisins (nú Minjastofnun Íslands) hefur frá árinu 2007 tekið þátt í undirbúningi og síðar framkvæmd Evrópuverkefnis sem kallað er ARCHES (The Archaeological Archives) sjá: http://archaeologydataservice.ac.uk/arches/Wiki.jsp?page=Main. Verkefnið sem þróaðist í framhaldi af ráðstefnu sem EAC (European Archaeological Council) sjá: http://www.european-archaeological-council.org/ miðar að því að setja staðla um form frumgagna úr fornleifarannsóknum, og frágangi gripa og gagna úr fornleifarannsóknum hjá varðveislustofnunum og söfnum. Í verkefninu taka þátt auk Íslendinga, Svíar, Bretar, Hollendingar, Belgar, Svisslendingar, Þjóðverjar og Tékkar. Minjastofnun Íslands hélt í vor fund með fulltrúum Þjóðminjasafns Íslands, Háskóla Íslands, Félagi norrænna forvarða og fag. félagi fornleifafræðinga til að fara yfir stöðu mála í þessum efnum á Íslandi. Á fundinum voru tekin skref í átt að auknu samræmi og er vinnsla staðla í fullum gangi í samstarfi við hin samstarfslöndin í ARCHES. Verkefninu lýkur 2014.

6. ÁBENDING.

Mestu opinberu fjármagni er í dag beint til vísindarannsókna. Beina þarf fjármagni í auknum mæli til björgunarrannsókna, varðveislu fornleifa á vettvangi og úrvinnslu fyrirliggjandi gagna fremur en nýrra vísindarannsókna.

Minjastofnun Íslands er sammála því sem kemur hér fram að beina þurfi fjármagni í auknum mæli til björgunarrannsókna, varðveislu fornleifa á vettvangi og úrvinnslu fyrirliggjandi gagna. Vert er þó að árétta að minjaverndaryfirvöld, Fornleifavernd ríkisins (nú Minjastofnun Íslands) höfðu þar til 1. janúar 2013 ekkert með ákvarðanir um úthlutun fjármagns til fornleifamála að gera. Úthlutanir á fjármagni fóru fram í gegnum Fornleifasjóð, sem stýrt var af nefnd sem mennta- og menningarmálaráðuneytið skipaði; Fjárlaganefnd Alþingis; Kristnihátíðarsjóði, sem stýrt var af nefnd sem minjaverndaryfirvöld áttu ekki fulltrúa í og Rannís, sem minjaverndaryfirvöld áttu heldur ekki fulltrúa í. Kristnihátíðarsjóður og fjárlaganefnd leituðu aldrei álits eða eftir umsögnum minjaverndaryfirvalda vegna minjastaða sem þau veittu fjármagni í að rannsaka. Rannís leitaði í nokkrum tilfellum til Fornleifaverndar ríkisins um einstaka umsóknir og Fornleifasjóður fyrsta árið sem veittir voru styrkir, en hætti því síðan vegna úrskurðar í kjölfar kvörtunar fornleifafræðinga.

Að nægilegt fjármagn sé tryggt af fjárlögum er nauðsynlegt svo hægt sé að gera áætlanir um minjavernd. Fornleifavernd ríkisins var aldrei veitt fast verkefnafjármagn eins og samsvarandi stofnunum innan umhverfis- og náttúruverndar. Stofnunin gat því ekki varið árvissu fjármagni til varðveislu minja á vettvangi eða til björgunarrannsókna. Svo er því einnig farið í dag og úr því þarft að bæta.

7. <u>ÁBENDING.</u>

Stærri björgunarrannsóknir fara í dag helst fram að frumkvæði sjálfstætt starfandi fornleifafræðinga og fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Björgunarrannsóknir verður að fjármagna og forgangsraða af minjayfirvöldum en ekki rannsóknaraðilum sem jafnframt hafa af atvinnuhagsmuni af rannsóknunum (ábendingin var orðuð svona í skýrslunni, aths. KHS).

Minjaverndaryfirvöld eru sammála því að það eigi að forgangsraða og leggja áherslu á björgunarrannsóknir og framkvæmdarannsóknir og er það í samræmi við áherslurnar sem fjallað var um í skýrslunni *Fornleifavernd á Íslandi – greinargerð með stefnu stjórnvalda 2006 – 2011*.

Þetta er ekki rétt að stærri björgunarrannsóknir fari í dag helst fram að frumkvæði sjáfstætt starfandi fornleifafræðinga, þótt þeir hafi í sumum tilfellum vissulega átt frumkvæði að slíkum rannsóknum. Fornleifavernd ríkisins átti frumkvæði af slíkum verkefnum þegar styrkir fengust til þess.

8. <u>ÁBENDING.</u>

Hlutfall og umfang vísindarannsókna er mun hærra á Íslandi en í nágrannalöndunum. Tryggja þarf að þjónusturannsóknir hafi sem mest vísindalegt gildi og nýtist enn frekar til vísindalegra rannsókna með því að gera skýrar kröfur um rannsóknarspurningar og verkefnisáætlun ásamt auknu eftirliti og eftirfylgni með framvindu verkefnanna.

Minjastofnun Íslands er sammála því að tryggja þurfi að framkvæmdarannsóknir (þjónusturannsóknir) hafi sem mest vísindalegt gildi og að hægt sé að nýta þær enn frekar til vísindalegra rannsókna en gert hefur verið. Vert er að benda á að það er nú fyrst frá áramótum 2013 sem minjaverndaryfirvöld hafa með ákvarðanir um styrkúthlutanir til fornleifarannsókna að gera, gegnum fornminjasjóð, en áður var það á hendi nefndar á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis að ákveða hvaða verkefni voru styrkt. Fornleifavernd ríkisins fjallaði um kröfur varðandi fornleifarannsóknir í *Fornleifavernd ríkisins-greinargerð með stefnu stjórnvalda 2006-2011* (<u>http://www.husafridun.is/fraedsla/utgafa/stefna/</u>). Þar er því lýst hvernig Fornleifavernd ríkisins taldi eðlilegt að þessum málum væri háttað.

Vísindaleg fornleifafræði er ungt fag á Íslandi, og byggir ekki á sama rannsóknagrunni og fagið byggir á víðast hvar erlendis. Það er því ekki óeðlilegt að veitt leyfi til vísindarannsókna hafi verið mörg á tímabilinu. Hvað varðar framkvæmdarannsóknir (þjónusturannsóknir) á tímabilinu sem boðnar voru út á vegum ríkisins þá byggðu þær á verkefnisáætlunum og starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins var með markvisst eftirlit á vettvangi og tók þátt í verkefnafundum þar sem farið var yfir stöðu mála. Fundirnir voru eftir atvikum haldnir mánaðar- eða hálfsmánaðarlega. Stofnunin sinnti jafnframt eftirliti með öllum öðrum fornleifarannsóknum á Íslandi. Minjastofnun Íslands er sammála því að vel þurfi að vera staðið að eftirliti og eftirfylgni með framvindu verkefna.

9. <u>ÁBENDING.</u>

Fjárveitingar af hálfu hins opinbera hafa í of litlum mæli byggt á faglegu mati á verkefnisáætlunum og kostnaðaráætlunum. Í úthlutunarnefndum opinberra sjóða sem veitt hafa fé til rannsókna hafa í fáum tilfellum setið starfandi fornleifafræðingar. Einnig má benda á að fjárveitingar fjárlaganefndar Alþingis einstakra rannsókna voru ekki byggðar á faglegu mati né voru þær byggðar á forgangsröðun minjayfirvalda. Fjárveitingar yfirvalda og rannsóknarsjóða eiga að byggja á faglegu mati að eins miklu leyti og mögulegt er. Fylgja þarf eftir fjárveitingum með tilliti til mælanlegs árangurs í ríkara mæli.

Vert er að benda á að Fornleifavernd ríkisins hafði ekki með úthlutanir úr sjóðum sem veitt hafa fé til rannsókna að gera, né heldur fór hún með fjármál þeirra eða umsýslu. Almennt var ekki óskað eftir umsögnum Fornleifaverndar ríkisins vegna styrkveitinga nema af hálfu Rannís í einhverjum tilfella og fyrsta starfsár fornleifasjóðs veitti stofnunin sjóðnum umsagnir, en ekki eftir það. Minjastofnun Íslands hefur umsjón með fornleifa- og húsafriðunarsjóði frá 1. janúar 2013. Stofnunin er sammála því sem hér er nefnt og starfar samkvæmt því við úthlutanir og eftirlit með sjóðunum.

10. <u>ÁBENDING.</u>

Á undanförnum áratug hafa rannsóknarverkefni á sviði fornleifarannsókna undir merki Kristnihátíðarsjóðs fengið úthlutað á núvirði (2012) um 750.000.000 króna úr opinberum sjóðum.

Þessi sjóður var Fornleifavernd ríkisins algerlega óviðkomandi.

11. <u>ÁBENDING.</u>

Verkefnum Kristnihátíðarsjóðs er ólokið og sýnilegur árangur er mismikill. Hvetja þarf til að Ríkisendurskoðun geri úttekt á verkefnunum og stöðu þeirra.

Það er rangt að eftir sé að ljúka öllum verkefnum Kristnihátíðarsjóðs. Skriðuklaustursrannsóknum er lokið.

Að endingu vill Minjastofnun Íslands ítreka að úttektir eru nauðsynlegar og venjulega af hinu góða. Það er hins vegar mikilvægt að vandað sé til verka, sem virðist ekki hafa verið gert við vinnslu skýrslunnar *Fornleifarannsóknir og fornleifavernd á Íslandi 1990-2010* eftir Brynju Björk Birgisdóttur. Í skýrslunni eru fjölmörg atriði sem Minjastofnun Íslands telur vafasöm og mistúlkuð en mun ekki fjalla frekar um á þessu stigi. Ítarleg greinargerð um öll þau atriði sem Minjastofnun telur gagnrýniverð í

skýrslunni yrði allt of löng. Það er skoðun Minjastofnunar Íslands að áætlanagerðir, stöðugt eftirlit og fastmótaðar reglur séu nauðsynlegar til að ná afbragðs árangri í minjavernd eins og stofnunin stefnir að, en til þess að geta fullnægt þeim kröfum þarf fjármagn og starfsfólk, sem var af mjög skornum skammti hjá Fornleifavernd ríkisins og er enn hjá nýrri stofnun.

Reykjavík, 11. júní 2013
F.h. starfsfólks Fornleifaverndar ríkisins og Minjastofnunar Íslands

Kristín Huld Sigurðardóttir PhD, MPA
Forstöðumaður Minjastofnunar Íslands og áður forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins.

Fylgiskjal 1. :

Útdráttur úr markmiðum Fornleifaverndar ríkisins eins og þau birtast í Fornleifavernd á Íslandi – stefna stjórnvalda 2006 – 2011 (sjá: http://www.husafridun.is/fraedsla/utgafa/stefna/).

Í stefnunni var aðgerðaáætlun með átta markmiðum sem stefnt var að því að vinna að á árunum 2006 til 2011. Sum verkefnanna eru þess eðlis að þau standa sífellt yfir og gera enn, en önnur voru háð stuðningi mennta- og menningarmálaráðuneytisins, fjármagni og nægum mannafla og tókust ekki. Miklum meiri hluta markmiðanna lauk þó að fullu eða að hluta.

Vert er að vekja athygli á umfjöllunin hér á eftir er engan veginn tæmandi og að nánari upplýsingar um starfsemina má m.a. finna í ársskýrslum Fornleifaverndar ríkisins.

1. <u>Markmið.</u>

Stjórnvöld vilja gera viðeigandi ráðstafanir til að fornleifum og öðrum menningarminjum sé skilað í góðu ástandi til komandi kynslóða og kappkosta að opinberar ákvarðanir hafi hagsmuni menningararfsins að leiðarljósi og að verkefnum verði forgangsraðað í samræmi við þá hagsmuni.

Kynntar voru sjö leiðir að þessu markmiði. *Ein þeirra var að fornleifaskráning yrði forgangsverkefni í fornleifavernd og að vettvangsskráning fornleifa á öllu landinu yrði lokið fyrir 2011.* Til að ná þessu markmiði kynnti Fornleifavernd ríkisins ítrekað skráningaráætlanir og áætlaðan kostnað vegna þeirra í mennta- og menningarmálaráðuneyti, en ekki fékkst tryggt fjármagn til verkefnisins. Fornleifavernd ríkisins fékk aftur á móti því komið til leiðar að fornleifar voru skráðar í tengslum við 2. áfanga Rammaáætlunar. Fjármagn var tryggt til verksins og voru minjar á háhitasvæðum skráðar. Að öðru leyti gat Fornleifavernd ríkisins ekki haft áhrif á skráningarmál á vettvangi. Aftur á móti fékkst fjárstyrkur að hluta frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til að útbúa gagnagrunn hjá Fornleifavernd ríkisins til að færa inn upplýsingar um skráðar fornleifar og eins til að búa til staðla sem notaðir eru við skráningu fornleifa á Íslandi og ráðuneytið tryggði laun til starfsmanns sem sinntu þessum málum. Nú er krafa Minjastofnunar Íslands sú að þeir staðlar séu notaðir af öllum þeim sem skrá fornleifar á Íslandi. Þetta fyrsta markmið tókst því að hluta.

Fimmta leiðin að markmiðinu er ein þeirra sem unnið var að og tókst, en hún er á þessa vegu:

Stjórnvöld munu leggja áherslu á að fylgja eftir alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og taka á virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði fornleifaverndar.

Fornleifavernd ríkisins og nú Minjastofnun Íslands eru mjög virkar á þessu sviði. Ástæða þess að unnt hefur verið að sinna þessum þætti er fyrst og fremst fjármagn erlendis frá, Evrópustyrkir og norrænir styrkir.

Frá árinu 2004 var Fornleifavernd ríkisins aðili að Evrópusamtökum stjónsýslustofnana á sviði fornleifaverndar: *European Archaeological Council* (EAC). Sjá: http://www.european-archaeological-council.org/. Kristín Huld Sigurðardóttir forstöðumaður var í stjórn samtakanna frá 2005-2011 og Agnes Stefánsdóttir deildarstjóri hjá Fornleifavernd kom inn í stjórnina 2011. Stjórnin heldur nokkra fundi árlega og ráðstefnu um minjavernd, m.a. eina sem haldin var á Íslandi árið 2010 um notkun loftmyndatækni og gervihnattatækni í fornleifavernd. Starfsfólk Fornleifaverndar hélt fyrirlestra á ýmsum ráðstefnum EAC og skrifaði greinar í ráðstefnurit EAC (http://www.european-archaeological-council.org/6-0-Publications.html). Þá undirbjó Fornleifavernd ríkisins ráðstefnuna á Íslandi 2010 í samvinnu við Dave Cowley einn sérfræðinga The Royal Commission on the Ancient and Historical Monuments of Scotland. Öll sú vinna þótti mjög vel heppnuð.
Starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins tók þátt í fjölda evrópskra og norrænna samstarfsverkefna á sviði minjavörslu.

Þau eru helst:

- **European Heritage Network (Herein),** upplýsingagátt um ýmis málefni fornleifaverndar í Evrópu (http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Herein/Default_en.asp)
- **Net Heritage,** staðlar vegna rannsókna og varðveislu minja og upplýsingar um varðveislusjóði (http://www.heritageportal.eu/)
- **Carare,** upplýsingamiðlun um fornleifar og fornleifarannsóknir á netinu (http://www.carare.eu/)
- **Arches,** staðlar um frágang gagna sem verða til við fornleifarannsókn, hvort heldur gripi eða önnur gögn sem varðveita skal m.a. í rafrænu formi, safngeymslum og skjalasöfnum. (http://archaeologydataservice.ac.uk/arches/Wiki.jsp?page=Main)
- **European Heritage Days,** miðlun upplýsinga um minjar til almennings. (http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/EHD/default_en.asp)

Fornleifavernd ríkisins tók einnig þátt í árlegum fundum Þjóðminjavarða Norðurlanda allt frá 2002 og ársfundum EHHF (European Heritage Heads forum) http://ehhf.english-heritage.org.uk/)frá 2007, en það eru samtök forstöðumanna minjastofnana í Evrópu. Þá tók stofnunin þátt í fjölda norrænna samvinnuverkefna á sviði minjaverndar.

Dæmi um slík verkefni eru:

Vernekriterier for geologiske forekomster og kulturminner sem var samstarfsverkefni Íslands, Grænlands og Svalbarða á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar. Markmiðið var að kanna hvaða forsendur hafi verið lagðar til grundvallar fyrir friðun náttúru- og menningarminja og hvort ástæða sé til að skilgreina þessar forsendur að nýju.

Representative kulturmiljöer i Arktis. Samstarfsverkefni Íslands, Noregs (Svalbarða) og Grænlands, á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar um menningarminjar á norðurslóð. Markmið verkefnisins var að skilgreina og leggja mat á valin þjóðminjaverndarsvæði (kulturmiljøer) á Íslandi, Grænlandi og Svalbarða út frá sameiginlegri sögu landanna á norðurslóð og jafnframt að leggja drög að verndaráætlun fyrir þessi svæði.

Skog og Kulturminder var norrænt verkefni sem Svíar stýrðu. Verkefnið byggði á að skoða laga- og

regluumhverfi minjavörslu og skógræktar í hverju landi fyrir sig og gera síðan tillögur um hvernig hægt væri að bæta það og auka samvinnu milli minjavörslu og skógræktar.

Leið sex er annað verkefni sem hefur verið unnið að og er að hluta lokið. Það er á þessa vegu:

Stefnt er að því að tekin verði upp rafræn stjórnsýsla í fornleifavernd sem fyrst, minjum, framkvæmdaaðilum og almenningi í hag.

Þetta tókst Fornleifavernd ríkisins að hluta. Á heimasíðu stofnunarinnar mátti finna rafræn umsóknareyðublöð og eyðublöð þar sem hægt er að tilkynna um minjar og gripi. Sífellt var unnið að þróun rafrænnar stjórnsýslu hjá stofnuninni. Unnið var að því að öll fornleifaskráning yrði færð rafrænt af fornleifafræðingum inn í gagnagrunn Fornleifaverndar ríkisins. Það verk var hafið og langt komið þegar stjórnsýsluúttektin var gerð. Það fylgdi almennt ekki fjármagn til ríkisstofnana til að koma á rafrænni stjórnsýslu og það var erfitt að fá fjármagn þótt leitað væri eftir því. Nú við sameiningu stofnana er verið að gera nýja heimasíðu og verður rafræni þátturinn aukinn þar.

Aðrar leiðir sem nefndar voru tókust ekki. Flestar vegna þess að til þess að hægt væri að uppfylla þau þurfti fjármagn eða að þau voru háð pólitískum ákvörðunum.

2. <u>Markmið.</u>

Íslensk stjórnvöld vilja styrkja vitund manna um að fornleifar eru mikilvæg auðlind og stuðla að auðugra mannlífi með því að leggja rækt við þau verðmæti sem í minjunum felast.

Hér voru leiðir að markmiðum fimm og var unnið að tveimur þeirra á tímabilinu (nr. 1 og 3).

Leið eitt var eftirfarandi:

Semja þarf aðgengilegt og gott kynningarefni og skipuleggja námskeið fyrir almenning og hagsmunaaðila um fornleifaarfinn og umgengni við hann.

Fornleifavernd ríkisins var í starfshópi á vegum Skógræktarfélags Íslands og tók þátt í gerð upplýsingaefnis um fornleifar og skógrækt, *Skógrækt í sátt við samfélagið, leiðbeiningar um nýræktun skóga*, sem er að finna á heimasíðu Skógræktarfélags Íslands (<u>http://skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=100036</u>). Fornleifavernd ríkisins hefur haldið námskeið í samvinnu við Mími-símenntun fyrir lagnamenn frá árinu 2009 um fornleifar og hvað beri að varast til að koma í veg fyrir skemmdir á fornleifum. Starfsfólk stofnunarinnar hefur haldið námskeið á vegum ýmissa skógræktarfélaga um fornleifavernd, haldið fyrirlestra á endurmenntunarnámskeiðum fyrir leiðsögumenn, námskeiðum fyrir tollverði, haldið fjölda fyrirlestra hjá Lionsfélögum og Oddfellow og hjá fleiri félagasamtökum.

Leið þrjú:

Sett verða á fót rannsóknar- og þróunarverkefni sem beinast sérstaklega að miðlun þekkingar til nemenda á grunnskólaaldri.

Stofnunin hefur unnið ýmis verkefni á þessu sviði.

Minjavörður Norðurlands vestra veitti kennaranemanum Sigrúnu Fossberg leiðsögn vegna nýsköpunarverkefnis í samvinnu við Hólarannsóknina. Verkefnið hét *Til móts við söguna, fornleifar gerðar aðgengilegar fyrir börn*.

Annað verkefni á Norðurlandi vestra var unnið í samvinnu við Náttúrustofu Norðurlands vestra. Það fólst í að halda erindi fyrir nemendur í 6. bekk í skólum á Norðurlandi vestra og í kjölfarið var farið í vettvangsferðir til að skoða minjar og náttúru.

Þá hefur minjavörður Norðurlands vestra haldið sérstaklega fyrirlestur fyrir grunnskólakennara í Árskóla á Sauðárkróki um minjavörslu.

Í tengslum við menningarminjadag Evrópu hefur verið haft samstarf við Fjölbrautarskóla Norðurlands vestra um að skoða áhugaverðar minjar í héraði og farið á vettvang.

Aðrar leiðir að markmiði tvö voru háðar því að aðrir kæmu að þeim, ýmist beint eða með fjármagni, og voru því ekki að fullu í höndum Fornleifaverndar ríkisins.

3. Markmið:

Öflug kennsla í fornleifafræði við íslenskar háskólastofnanir, góðar aðstæður til fornleifarannsókna í landinu og virk tengsl við alþjóðlegt vísindasamfélag eru forsenda þess að fornleifavernd í landinu sé byggð á bestu þekkingu á hverjum tíma.

Leiðirnar fimm að þessu markmiði byggðu að mestu á ákvörðunum mennta- og menningarmálaráðuneytis og háskólastofnana sem sinna kennslu í fornleifafræði.

Starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins tók þátt í kennslu í fornleifafræði við Háskóla Íslands allt til ársins 2010 og er forstöðumaðurinn einn prófdómara Háskólans í fornleifafræði. Starfsfólk Fornleifaverndar kenndi einnig nemendum Háskólans á Hólum og Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri. Sem stjórnsýslustofnun gat Fornleifaverndin eingöngu hvatt háskólana en ekki verið aðili að neinum rannsóknarverkefnum vegna fornleifa.

Minjavörður Suðurlands hefur verið einn leiðbeinenda við vikulangt uppgraftarnámsskeið fyrir nýnema Háskóla Íslands í Skálholti á haustin.

Þá má ekki gleyma því sem getið er um hér að framan að Fornleifavernd ríkisins var virk í evrópskri og norrænni samvinnu á sviði minjaverndar og þróunar mála innan hennar. Fornleifavernd ríkisins hefur því verið með fingurinn á púlsinum undanfarinn áratug á þeim málum sem eru efst á baugi og snerta fornleifavernd og menntun og kröfur til fornleifafræðinga í Evrópu.

4. Markmið:

Íslensk stjórnvöld vilja glæða skilning manna á að verndun fornleifa og framþróun samfélags eru ekki andstæðir hagsmunir heldur gagnkvæmur virðisauki.

Hér voru kynntar þrjár leiðir að markmiði:

Leið eitt var á þá vegu *að gerð skyldi ítarleg úttekt á allra næstu árum til að varpa ljósi á stöðu fornleifaverndar í þróun samfélagsins og hlutdeild hennar í verðmætasköpun í landinu.*

Úttekt hefur verið gerð sem beindist að hagrænu gildi fornleifa í landinu (sjá: Kristín Huld Sigurðardóttir (2011). *Hagrænt gildi fornleifa – viðhorfskönnun meðal Íslendinga og erlendra ferðamanna*. MPA- ritgerð í opinberri stjórnsýslu: Háskóli Íslands, Félagsvísindadeild).

Leið þrjú var á þá vegu að koma samstarfi Fornleifaverndar ríkisins við fulltrúa ferðaþjónustu og menningarmála í héraði í skýran og fastan farveg með formlegu samráði og ráðgjöf um umgengni og upplýsingamiðlun á minjastöðum.

Meðal samstarfs á þessa vegu eru ýmis samvinnuverkefni Fornleifaverndar ríkisins og ferðamálafulltrúa uppsveita Árnessýslu og Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Verkefnin hafa verið á sviði upplýsingamiðlunar bæði á minjastöðunum sjálfum og gerð netsjár um Þjórsárdal. Þá hefur verið unnið að uppbyggingu minja og bættu aðgengi í Þjórsárdal.

Starfsfólk Fornleifaverndar ríkisins hélt reglulega fyrirlestra fyrir nemendur í ferðamálafræðum við Háskólann á Hólum og hefur einnig haldið fyrirlestra fyrir nemendur í ferðamálafræðum við Háskóla Íslands og á námskeiðum hjá Endurmenntunarstofnun Háskólans.

Þá var gerður samningur við Gunnarsstofu um umsjón með minjum að Skriðuklaustri og verndaráætlun vegna minjanna.

Sams konar samningur hefur verið gerður við Snorrastofu í Reykholti.

Þriðja og síðasta leiðin að 4. markmiði snýr að mennta- og menningarmálaráðuneytinu og er það meðal þeirra sem ekki náðust.

5. markmið:

Stefnt er að breiðri samstöðu allra sem standa að skipulagi og hvers konar framkvæmdum um að taka sameiginlega ábyrgð á fornleifum og setja sjónarmið fornleifaverndar jafnfætis öðrum hagsmunum.

Hér voru settar fimm leiðir að markmiði og tókust fjórar þeirra að fullu eða hluta, en sú fimmta beindist að ákvarðanatöku af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Leið eitt beindist að því að Fornleifaverndin hefði frumkvæði að samráði við skipulags- og framkvæmdaaðila um hvernig megi samþætta fornleifavernd og skipulag. Slík samvinna og samráðsfundir með Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum var í föstum skorðum allan þann tíma sem Fornleifavernd ríkisins starfaði og stendur enn.

Leið tvö beindist að því að stofnunin hvetti til að sveitarfélög vinni staðbundnar minjaverndaráætlanir og veiti ráðgjöf um slíka vinnu. Hér á það sama við að þetta er mál sem unnið hefur verið að markvisst frá því að Fornleifavernd ríkisins hóf störf. Þetta má sjá í hundruðum umsagna vegna aðal- og deiliskipulagsmála sem unnin hafa verið 2001-2012 og er að finna í skjalaskápum og skjalavistunarkerfi Fornleifaverndar ríkisins, nú Minjastofnunar Íslands. Í tengslum við umsagnir hafa verið haldnir fjöldi funda með fulltrúum sveitarfélaga um hvernig má nýta minjar og vernda þær í skipulagi.

Leið þrjú þar sem stefnt er að því að gera samninga við sveitarfélög um skiptingu ábyrgðar og kostnaðar við eftirlit og umsjón með fornleifum hefur beinst meira að öðrum menningarstofnunum á landsbyggðinni eins og Gunnarsstofu og Snorrastofu en sveitarfélögunum sjálfum og hafa verið gerðir samningar við þær stofnanir. Önnur kvöð hefur verið lögð á sveitarfélög, en hún er að greiða kostnað vegna fornleifaskráningar og fornleifarannsókna. Reyndar hófst samvinna við Skeiða- og Gnúpverjahrepp í minjavernd á meðan Fornleifavernd ríkisins starfaði.

Leið fimm beinist að því að hvatt er til þess að sveitarfélög og stærri framkvæmdaaðilar svo sem veitustofnanir, hafnaryfirvöld o.fl. geri áætlanir varðandi varðveislu minja, hver á sínu sviði, í samráði við yfirvöld minjaverndar. Þetta samstarf hefur verið til staðar varðandi viðhald á samgönguminjum. En stefnt er að því að efla slíkt samstarf á komandi árum.

Leið fimm beindist að mennta- og menningarmálaráðuneyti.

6. Markmið:

Íslensk stjórnvöld vilja tryggja sjálfbæra nýtingu og verndun verðmæta í umhverfinu, þar á meðal fornleifa og menningarlandslags og hvetja til þess að horft verði til framtíðar fremur en að skammtímahagsmunir ráði ferðinni.

Leiðir að þessu markmiði eru þrjár. Tvær beinast að mennta- og menningarmálaráðuneyti (nr. 2 og 3), en leið eitt þar sem stefnt er að gerð heildaráætlunar um aðgerðir til verndar fornleifum, umgengnisreglna um þær og kynningar á breiðum vettvangi er að hluta uppfyllt, þ.e.a.s. sá hluti sem snýr að umgengnisreglum um fornleifar.

7. Markmið:

Náttúruöfl eru sífellt að eyða minjum og hættur af manna völdum í dag eru allt aðrar en fyrr vegna breyttra búskaparhátta og þjóðfélagsmyndar. Markmið fornleifaverndar er að fyrirbyggja og takmarka tjón á fornleifum af völdum manna og náttúru.

Leiðir að markmiði eru hér fjórar og hefur verið lögð áhersla á tvær þeirra, leið 2 og leið 4.

Leið 2 felur í sér að leggja áherslu á rannsóknir á minjum sem eru í hættu vegna framkvæmda eða ágangs náttúruafla. Öll árin sem Fornleifavernd ríkisins starfaði voru þær kvaðir settar á framkvæmdaaðila að láta rannsaka fornleifar á framkvæmdasvæðum með grefti. Þá hefur

Fornleifavernd ríkisins lagt áherslu á að liðka fyrir að minjar í hættu vegna náttúruafla væru rannsakaðar. Meðal þeirra eru Kolkuós í Skagafirði, Gufuskálar á Snæfellsnesi, Keflavík í Fjörðum, Hrífunes í Skaftártungu og Siglunes í Eyjafirði.

Leið 4 felur í sér að lögð verði áhersla á að leita leiða og móta reglur um hvernig uppgræðslu og skógrækt skal hagað í nálægð minja. Þetta hefur Fornleifavernd ríkisins gert og má sjá upplýsingar um þetta efni á heimasíðu Skógræktarfélags Íslands: http://skog.is/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=100036

Hættumat, sem nefnt er sem ein leiðanna hefur ekki verið unnið og er nauðsynlegt að bæta úr því. Megin forsenda þess að hægt sé að gera hættumat er að allar fornleifar á Íslandi séu skráðar á vettvangi og staðsetning þeirra þar með þekkt svo unnt sé að beita nauðsynlegum mótvægisaðgerðum. Fornleifavernd ríkisins leitaði ítrekað eftir stuðningi yfirvalda til að vinna átaksverkefni í að skrá fornleifar á Íslandi en fékk ekki stuðning. Ísland er eitt fárra landa í Evrópu þar sem skráningu fornleifa landsins er ekki lokið.

8. Markmið:

Varðveita skal til framtíðar úrval minja sem endurspegla breiddina í samfélaginu á hverjum tíma og sýna þróun þess frá upphafi byggðar, ásamt því að túlka þau samfélagslegu og menningarlegu gildi sem almenn samstaða er um að séu mikilvæg.

Leiðir að markmiðinu voru fjórar og er þremur þeirra lokið eða á vinnslustigi (leiðir 1, 2 og 4):

Leið 1 er á þá leið að settar verði fram skýrar og rökstuddar skilgreiningar á varðveislugildi fornleifa og þróun matsferla, sem áætlanir um friðun, friðlýsingu, rannsóknir og aðrar verndaraðgerðir, eða förgun fornleifa geta byggst á.

Slíkar skilgreiningar hafa verið unnar og voru þróaðar í tengslum við skráningu minja á miðhálendinu vegna 2. áfanga Rammaáætlunar og einnig vegna yfirferðar á friðlýstum fornleifum, en endurskoðun á skrá um friðlýstar fornleifar er langt komin, en um hana er fjallað í leið 2. Yfirferð friðlýstra fornleifa er lokið á Austurlandi, langt komin á Norðurlandi eystra og -vestra og Vesturlandi, en styst komin á Suðurlandi, Reykjanesi og Vestfjörðum enda enginn minjavörður á Vestfjörðum og Reykjanesi (auk Reykjavíkur) og minjavörður á Suðurlandi hefur verið styst í starfi af minjavörðum. Endurskoðunin felur í sér mat og skoðun minja á vettvangi. Slíkt hefur í för með sér ýmiss konar kostnað, en þar sem fjármagn var ekki fyrir hendi hefur þurft að vinna þetta verkefni hægar en stefnt var að upphaflega.

Í leið 3 er nefnt að stefnt skuli að því að friðýstar fornleifar verði ekki rannsakaðar með aðferðum sem eyðileggja minjarnar, heldur varðveittar sem frumheimildir til komandi tíma. Unnið var samkvæmt þessu undanfarin ár. Að loknu því tímabili þegar Kristnihátíðarsjóður var að veita styrki til rannsókna á friðlýstum fornleifum á Íslandi hætti Fornleifavernd ríkisins að veita leyfi til rannsókna á friðlýstum minjum öðrum en þeim sem voru í hættu. Að endingu er nauðsynlegt að benda á að forsenda þess að hægt sé að varðveita úrval minja til framtíðar er að ljúka skráningu á fornleifum landsins og er það í raun mikilvægasta verkefnið í fornleifavernd á næstu árum og á það vonandi eftir að njóta skilnings og stuðnings yfirvalda.

AFRIT

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Gavin Murray Lucas
Mávahlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 5. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Vísað er til erindis yðar og Mjallar Snæsdóttur, dags. 11. júní 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?
- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?

- Hver er réttmætur „eigandi" rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?
- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinberra aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í þess hlut að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna er hægt að nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Guðný Helgadóttir Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Ljósrit: Forsætisráðuneyti

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Áb.: KHP
13. JÚNÍ 2013
Tilv.: MMR 13050247
12.13.1

Fornleifarannsóknir og fornleifavernd á Íslandi 1990-2010
Stjórnsýsluúttekt

Response

This report is a lengthy analysis of the state of archaeological research and heritage management in Iceland during the last two decades. In our response we will largely confine ourselves to commenting on the section regarding the project at Skálholt (sec.10.1.1, pp.75-77) but still conclude with some general points about the report as a whole.

The section on Skálholt, one of several projects funded by Kristnihátíðarsjóður, outlines the legal status of the site, a proposal for investigation presented by Fornleifastofnun Íslands ses. in 1998 and various statements about the budget, running of the excavation and status of the archive in connection with the Kristnihátíðarsjóður project which began in 2002. We would like to make several points in connection with this outline.

1. A whole paragraph (p. 76) is devoted to discussing the plan put forward in 1998 by Fornleifastofnun Íslands ses., especially regarding the financial plan. This plan was written in 1998, 4 years *before* the Kristnihátíðarsjóður project. While it may have informed the application to Kristnihátíðarsjóður, there is no reason to assume it bears any connection to the project that began in 2002. No explanation is given for why this report is mentioned in the context of the Kristnihátíðarsjóður project and in fact the 1998 report is clearly out-dated and irrelevant in this context.
2. A statement is made (p. 76) about the issuing of permits in relation to job roles, implying the permit holder (Mjöll Snæsdóttir) was not the director of the project. In fact the situation was very clear: there were three project directors: Gavin Lucas, Mjöll Snæsdóttir and Orri Vésteinsson, two of whom (MS & GL) were present on site, *at all times* for all 6 years of excavation except for MS, who was absent most of the 2004 season due to hospitalization. Since the permit application only allows one person to be the holder, Mjöll Snæsdóttir was the one to principally hold the permit except for the year she was absent, when Gavin Lucas held the permit.
3. A brief sentence mentions the finances going towards the conservation of the site in 2008 and 2009 (p. 76). No credit is otherwise given to the fact that the site has been stabilized and presented for public access and visitation with information panels.
4. Mention is made of collaboration with Þjóðminjasafn Íslands (p. 77) and lists some areas of collaboration proposed in the applications. What the report does not state is the fact all conservation of finds for the project was carried out by Þjóðminjasafn Íslands, who billed Fornleifastofnun Íslands ses for these services. Nor is any mention made of an exhibition installed in the cathedral crypt at Skálholt in collaboration with Þjóðminjasafn Íslands in 2002/3.
5. The report on Skálholt ends with some comments about the ill-defined nature of the excavated material and records (p. 77). The post-excavation work on Skálholt is ongoing; the excavation generated a massive amount of material and records and during this process, only estimated figures have usually been given out because these figures can and usually do change as specialist and more detailed analysis of the finds is conducted. Final and accurate figures will be given when all the post-excavation work is completed. Second, mention is made of the lack of knowledge on the condition of the finds; since all finds requiring conservation were sent to

Þjóðminjasafn Íslands who routinely keep records of the condition of finds, full and accessible records should have been easily available to the author of the report.

Besides these specific points, we feel it necessary to make some general comments in conclusion.

First, the report is very variable in what to chooses to mention and what not. We have already mentioned the fact that the conservation and presentation work on the site at Skálholt after the excavations is not mentioned (as it was, for example with Skriðuklaustur), but neither is the list of publications or student dissertation work that has been connected to the project. Such 'sins of omission' recur frequently in this report as a whole and reflect the general tone of negativity exhibited by the report. There are doubtless many points of criticism to be made on how archaeology has been conducted over the past 20 years, and ways in which it could be improved; but there are also as many positive aspects such as the growth of the field, the rise of publications and projects.

A second point concerns the level of misinformation or plain lack of information; for example, the fact that the report states in its last sentence about Skálholt that the condition of the finds is not known reveals very clearly that the author of the report never sought to inquire about this condition. In fact, nobody involved in the Skálholt project was interviewed in connection to this report, which relied solely on accessible documents. Given the ongoing and long-term nature of many archaeological projects – *especially* the larger ones funded through Kristnihátíðarsjóður – such documentation is bound to be partial and restrictive. Many errors and shortcomings could have been avoided if the author had engaged in a dialogue with archaeologists when preparing this report.

Our third and final comment really draws a general conclusion from the previous two. The selectivity of facts and events and the lack of dialogue with the larger archaeological comunity makes this report inherently biased. While the idea of a report on the state of archaeology in Iceland was a positive thing, its execution raises doubts over its reliability. Total lack of bias and objectivity is perhaps impossible to attain – especially in a small community like Iceland, but there are ways to ensure one gets as close to this ideal as possible. One way is that any report is not the product of a single author but a panel; this report should have been compiled but a group of people not an individual, and ideally a panel composed of both Icelandic and foreign archaeologists. Interviews with archaeologists should have been conducted and their points of view given voice. This is not a novel suggestion and it is difficult to understand why such protocols were not followed in the production of this report.

With sincere regards

Gavin Lucas .... Mjöll Snæsdóttir

Gavin Lucas

Mjöll Snæsdóttir

Dated: 11.06.2013

AFRIT

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Björn Bjarnason, fyrrv. ráðherra
Háuhlíð 14
105 Reykjavík

Reykjavík 5. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Vísað er til bréfs yðar, dags. 28. maí 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?
- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?

- Hver er réttmætur „eigandi“ rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?
- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinberra aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í þess hlut að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna er hægt að nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir

Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Ljósrit: Forsætisráðuneyti

Athugasemdir v. skýrslu um fornleifar
Almennt: Tölvupóstur
Málsnúmer: MMR13050247
Bréfalyklar: 12.13.1
Skráð af: Jón Vilberg Guðjónsson
Staða: Rafrænt skjalasafn
Dagsetningar:
Búið til: 29.05.2013
Dagsetning: 28.05.2013

Upplýsingar um viðskiptavin:
Björn Bjarnason (1411443409)
Kvoslæk 2
861 Hvolsvöllur
Netfang: bjorn@bjorn.is

Frá: Björn Bjarnason <bjorn@bjorn.is>
Dags: 28.05.2013 17:50:50
Til: "postur@mrn.is" <postur@mrn.is>
Efni: Skýrsla um fornleifar - athugasemd

Til mennta- og menningarmálaráðuneytis

Reykjavík, 28. maí 2013

Athugasemd Björns Bjarnasonar
vegna stjórnsýsluúttektar á fornleifarannsóknum og fornleifavernd

Í skýrslunni *Fornleifarannsóknir og fornleifavernd á Íslandi 1990-2010 – Stjórnsýsluúttekt* segir á bls. 30 frá því að Fornleifavernd ríkisins hafi nokkrum sinnum „hafnað umsóknum um leyfi til rannsókna sem varða friðlýstar fornleifar“. Þar segir meðal annars:
„Viðleitni Fornleifanefndar ríkisins til að sporna við umfangsmiklu raski á einum helsta helgistað Íslands, Þingvöllum, mætti sterkri mótstöðu bæði hjá rannsóknaraðila og Þingvallanefnd með fyrrverandi menntamálaráðherra og formann Þingvallanefndar í broddi fylkingar. Á sama tíma og verkefninu var ýtt úr vör var undirbúningur að tilnefningu Þingvalla á heimsminjaskrá kominn vel á veg. Árið 2003 veitti Fornleifanefnd ríkisins skilyrt leyfi til rannsókna á Þingvöllum í þeim tilgangi að takmarka rask á friðlýstum fornleifum eins og unnt væri án þess að skerða rannsóknargildi verkefnisins. Brást verkefnisstjóri illa við og kvartaði til fornleifnefndar á þeim forsendum að Fornleifavernd ríkisins væri ekki heimilt að takmarka eða skilyrða leyfin. Ekki er að finna í heimildum að fornleifanefnd hafi úrskurðað í málinu og rannsóknin fór fram samkvæmt rannsóknaráætlun.
Í kjölfar þess að Þingvellir voru teknir inna á heimsminjaskrá árið 2004 veitti Fornleifavernd á ný takmarkað leyfi til rannsókna á fornleifum á Þingvöllum. Verkefnisstjóri snéri sér til Þingvallanefndar sem í svarbréfi undirrituðu af formanni nefndarinnar, Birni Bjarnasyni, til Fornleifastofnunar Íslands ses. fullyrti að „Fornleifastofnun Íslands hefur heimild til að ljúka rannsóknarverkefni á Miðmundartúni og Biskupshólum sumarið 2005.“ [Bréf Þingvallanefndar til Fornleifastofnunar Íslands ses., dags. 10. júní 2005.] Með þessu tók Þingvallanefnd, með þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra í forsvari, sér vald framyfir stjórnsýslustofnunina sem heyrði undir annað ráðuneyti og sem lögum samkvæmt fór með veitingu leyfa til allra fornleifarannsókna í landinu. Í kjölfarið var fyrri leyfisveiting stofnunarinnar endurskoðuð og leyfið veitt í samræmi við umsókn.“
Á bls. 79 víkur höfundur skýrslunnar að sama máli og túlkar þá afstöðu Þingvallanefndar í svarbréfinu frá 10. júní 2005 til Fornleifastofnunar Íslands ses. á þennan veg: „er augljóst að Þingvallanefnd tekur sér völd fram yfir gildandi þjóðminjalög“.
Við þetta skal gerð eftirfarandi athugasemd:
Þingvallanefnd var ekki aðili að neinum deilum vegna fornleifarannsókna á Þingvöllum. Nefndinni bar lögum samkvæmt að taka afstöðu til bréfs Fornleifastofnunar Íslands og gerði

það með fyrrgreindu bréfi frá 10. júní 2005. Nefndin lýsti ekki öðru en afstöðu sinni. Hún fór ekki inn á verksvið annarra með því.

Að afgreiðsla Þingvallanefndar hafi verið brot á þjóðminjalögum er hrapallegur misskilningur og alvarlegur í skýrslu sem kynnt er sem stjórnsýsluúttekt. Að fullyrða að Þingvallanefnd hafi tekið sér vald umfram lög er á færi dómara en ekki skýrsluhöfundar. Slíka ásökun ber ekki að kynna í opinberri skýrslu á vegum ráðuneytis án þess að allir aðilar máls fái tækifæri til að lýsa afstöðu sinni fyrir birtingu. Í slíku stjórnsýsluferli hefði verið unnt að upplýsa höfund um lagaskyldur Þingvallanefndar.

Rétt er að geta þess að Þingvallanefnd átti beina aðild að öllum undirbúningi vegna skráningarinnar á heimsminjaskrá UNESCO. Nefndin tók ákvarðanir sínar með tilliti þess ferlis og samtala við erlenda sérfræðinga sem að málinu komu.

Engin skýring er gefin í skýrslunni á að tíunduð sé sú staðreynd að formaður Þingvallanefndar gegndi ráðherraembætti.

Þegar texti skýrslunnar er lesinn kemur í ljós að ummælin um Þingvallanefnd eiga í raun ekkert erindi í hana. Fornleifavernd og fornleifanefnd áttu síðasta orð í þessu máli varðandi fornleifaþáttinn eins og lýst er í skýrslunni. Þingvallanefnd gerði ekki annað en svara erindi sem henni barst og er það ekki í frásögur færandi.

Virðingarfyllst
Björn Bjarnason
fyrrv. formaður Þingvallanefndar

AFRIT

MENNTA- OG
MENNINGARMÁLARÁÐUNEYTIÐ
Sölvhólsgötu 4 · 150 Reykjavík
sími: 545 9500 · bréfsími: 562 3068
postur@mrn.is · menntamálaráðuneyti.is

Félag fornleifafræðinga
Ármann Guðmundsson, formaður
Hvassaleiti 14
108 Reykjavík

Reykjavík 5. nóvember 2013
Tilv.: MMR13050247/12.13.1-

Efni: Athugasemdir við úttekt á stjornsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010

Vísað er til erinda yðar, dags. 9. júní og 16. júlí 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?

- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?
- Hver er réttmætur „eigandi“ rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?
- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinberra aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,

p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í þess hlut að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna má nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Guðný Helgadóttir

Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir

Ljósrit: Forsætisráðuneyti

Ítrekun vegna skýrslu um stjórnsýslu fornleifarannsókna

Almennt: Tölvupóstur
Málsnúmer: MMR13050247
Bréfalyklar: 12.13.1
Skráð af: Guðrún I. Svansdóttir
Staða: Lokið
Dagsetningar:
Búið til: 16.07.2013
Dagsetning: 16.07.2013

Upplýsingar um viðskiptavin:
Félag fornleifafræðinga
Netfang: felagfornleifafraedinga.ff@gmail.com

Frá: Félag fornleifafræðinga <felagfornleifafraedinga.ff@gmail.com>
Dags: 16.07.2013 12:08:49
Til: postur@for.stjr.is, postur@mrn.is
Efni: Ítrekun vegna skýrslu um stjórnsýslu fornleifarannsókna

----

Kæri viðtakandi,

á dögunum kom út skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar á Íslandi. Í framhaldinu var haldinn félagsfundur í Félagi fornleifafræðinga og ályktun um efni skýrslunnar send til fjölmiðla og ráðuneyta, bæði Mennta- og menningarmálaráðuneytis og Forsætisráðuneytis (sjá tölvupóst til ráðuneyta 5. júní sl.).

Félag fornleifafræðinga ítrekar hér með þá ósk sína úr ályktun að það ráðuneyti sem skýrslan heyrir undir geri grein fyrir stjórnsýslulegri stöðu hennar og sömuleiðis hvort og þá hvernig búast megi við að niðurstöður hennar verði nýttar í framtíðinni. Einnig óskar félagið eftir upplýsingum um hvar málefni fornleifafræðinnar almennt eru niðurkomin og hver er tengiliður fornleifafræðinga í ráðuneytum.

Eins og fram kemur í ályktun félagsins eru fornleifafræðingar um margt ósáttir við umfjöllun skýrslunnar. Að sama skapi ríkir mikil óvissa um raunverulegt gildi hennar og hún var fjarlægð af vefsíðu Mennta- og menningarmálaráðuneytis um það leyti sem umræða um skýrsluna varð hvað háværust í fjölmiðlum.

Í ljósi alvarleika málsins hlýtur félagið að krefjast þess að fá svör við erindi þessu hið fyrsta.

F.h. stjórnar félagsins
Birna Lárusdóttir.

--

Félag fornleifafræðinga
Félagið á Facebook

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Áb.: KHP
11. JÚNÍ 2013
Tilv.: MMR 13050247
Db.: 12.13.1

Reykjavík 9.6.13

Kæri viðtakandi,

mánudagskvöldið 3. júní sl. hélt nýsameinað Félag fornleifafræðinga félagsfund í sal Framsóknarflokksins v/ Hverfisgötu. Félagið telur alls 150 meðlimi. Umræðuefnið var skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar 1990-2010, samin af Brynju Björk Birgisdóttur fyrir Menningar- og menntamálaráðuneytið.

Í lok fundar var samþykkt ályktun sem fylgir með póstinum. Félag fornleifafræðinga lýsir yfir vilja til frekara samstarfs við ráðuneytið varðandi málaflokkinn.

F.h. félagsins

Ármann Guðmundsson
Formaður.

ÁLYKTUN FÉLAGS FORNLEIFAFRÆÐINGA VEGNA SKÝRSLU UM STJÓRNSÝSLU FORNLEIFARANNSÓKNA OG FORNLEIFAVERNDAR

Skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar, sem nýverið var birt á vef Menningar- og menntamálaráðuneytis, var tekin til umræðu í gærkvöldi, mánudaginn 3. júní, á opnum félagsfundi sameinaðs Félags fornleifafræðinga. Í framhaldi var bókuð eftirfarandi ályktun:

Félag fornleifafræðinga fagnar þeirri umræðu sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar á Íslandi 1990-2010 hefur komið af stað. Umfjöllun um stétt fornleifafræðinga, sem hefur vaxið mjög á undanförnum árum, og stöðu og framtíð fornleifafræði á Íslandi er af hinu góða. Það er þó álit fundarins að það sé óviðunandi að samráð skuli almennt ekki hafa verið haft við þá sem fjallað er um í skýrslunni, hvorki stofnanir né einstaklinga. Félag fornleifafræðinga krefst þess að það ráðuneyti, sem skýrslan heyrir undir, geri grein fyrir stjórnsýslulegri stöðu hennar og hvort og þá hvernig búast megi við að niðurstöður hennar verði nýttar í framtíðinni. Hér á eftir koma nokkur atriði sem félagið vill koma á framfæri að gefnu tilefni:

VÍSINDARANNSÓKNIR/BJÖRGUNARRANNSÓKNIR

Í skýrslunni er gagnrýnt að meirihluti fornleifarannsókna á Íslandi séu vísindarannsóknir sem ekki eru framkvæmdar að frumkvæði ríkisins. Félagið leggur áherslu á frelsi til rannsókna, líkt og tíðkast í öðrum vísindagreinum, og bendir á ótvíræðan árangur af frjálsum fornleifarannsóknum síðustu ár og áratugi. Hér nægir að nefna ótal útgáfur, vísindagreinar og bækur, sem hvergi eru nefndar í skýrslunni. Frjótt vísindastarf er forsenda fyrir öflugri minjavernd og tryggir að þekking og reynsla sé til staðar innan fagsins til að takast á við björgunarrannsóknir. Efling björgunarrannsókna er þarft verkefni en á ekki að vera á kostnað vísindarannsókna.

SKIL Á FRUMGÖGNUM

Fundurinn er sammála því að það sé óæskilegt að skil á gripum, dýrabeinum, sýnum og frumgögnum til viðeigandi stofnana dragist úr hömlu. Vegna misskilnings sem hefur gætt um eðli gripa vill félagið árétta að þeir eru fyrst og fremst óaðskiljanlegur hluti af gagnasafni rannsóknar. Þeir gripir sem geta talist einstakir fá viðeigandi meðferð. Fundarmenn vilja einnig koma því á framfæri að fornleifafræðingar taka fulla ábyrgð á öllum gögnum sem eru í þeirra vörslu, gæta þess að láta forverja viðkvæma gripi og geyma við rétt skilyrði. Tryggja þarf aðgang vísindamanna að rannsóknargögnum eftir að þeim hefur verið skilað til viðeigandi stofnana.

ÚRVINNSLA

Í skýrslunni er gagnrýnt að úrvinnsla rannsókna gangi hægt og lítið hafi sést af niðurstöðum. Fornleifarannsóknir eru flóknar og byggja oft á þverfaglegu samstarfi ólíkra vísindamanna sem vinna

af einurð að sínu fagi. Fjármagn til fornleifarannsókna hefur verið skorið mikið niður á undanförnum árum. Unnið er af fullum krafti við úrvinnslu margra þeirra rannsókna sem nefndar eru í skýrslunni og má benda á nýlega úthlutun Fornminjasjóðs því til stuðnings.

FORNLEIFASKRÁNING

Fornleifaskráning er stór þáttur í fornleifarannsóknum síðustu ára sem lítið er talað um í skýrslunni. Vitneskja um staðsetningu, umhverfi og ástand fornleifa í landinu er algjör frumforsenda markvissra fornleifarannsókna og fornleifaverndar. Ísland er eftirbátur nágrannalandanna í þessum efnum. Félagið skorar því á stjórnvöld að efla fornleifaskráningu.

SÓKNARFÆRI

Að ýmsu leyti er gagnrýnin sem fram kemur í skýrslunni óréttmæt en annað má nýta til góðs. Fornleifafræðingar hafa sýnt frumkvæði í faglegri umræðu og munu halda áfram að efla framgang fagsins. Þeir munu halda á lofti ýmsum baráttumálum fornleifafræðinga, þar á meðal löggildingu starfsheitisins „fornleifafræðingur". Auk þess munu fornleifafræðingar eftir sem áður taka þátt í að móta reglur um lágmarkskröfur við rannsóknir, kröfur varðandi skil á gögnum o.fl. Fornleifafræðingar á Íslandi eru sameinaðir og samstíga í því að efla fornleifafræði og faglega umræðu um hana.

Fornleifafræði á Íslandi hefur vaxið hratt og blómstrað á undanförnum árum. Þetta stafar m.a. af breytingum á lagaumhverfi, tilkomu námsbrautar í fornleifafræði við Háskóla Íslands, öflugu alþjóðlegu og innlendu samstarfi og aukinni útgáfu. Fornleifafræðingar finna fyrir miklum áhuga frá samfélaginu á niðurstöðum fornleifarannsókna, jafnt frá vísindamönnum í öðrum fræðigreinum, heimamönnum í héraði og almenningi. Þá hefur umræða um kynningu og nýtingu fornleifa í ferðaþjónustu aukist undanfarin ár. Fornleifafræðingar hafa fullan hug á að halda áfram að byggja upp vísindarannsóknir og lýsa sig fúsa til að vinna með höfuðstofnunum íslenskrar minjavörslu. Félagið mun áfram beita sér fyrir faglegum vinnubrögðum fornleifafræðinga en í lögum þess segir m.a.:

Hlutverk félagsins er að efla fornleifafræði. Félagið mun gegna þessu hlutverki með því að stuðla að faglegum fornleifarannsóknum og vandaðri umfjöllun um árangur þeirra í ræðu og riti.

Reykjavík, 4. júní 2013

AFRIT

Til: Gudrun Sveinbjarnardottir <gudrun.s@ucl.ac.uk>
Afrit: Póstur FOR/FOR/NotesSTJR@NotesSTJR
Efni: Athugasemdir við úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990-2010
Sent: 07.11.2013 09:13:53 af Ragnheiður Helga Þórarinsdóttir
Málsnúmer: MMR13050247
Bréfalyklar: 12.13.1

Til Guðrúnar Sveinbjarnardóttur, fornleifafræðings

Vísað er til tölvupósts yðar, dags. 28. maí 2013.

Á árinu 2012 ákvað mennta- og menningarmálaráðuneyti að gera úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010. Tilefnið var framlagning frumvarps til laga um menningarminjar sem varð síðar að lögum nr. 80/2012. Vegna fyrirhugðrar lagasetningar taldi ráðuneytið ástæðu til að líta yfir farinn veg og kortleggja stöðu fornleifarannsókna og mál þeim tengd. Brynja Björk Birgisdóttir fornleifafræðingur var ráðin tímabundið til ráðuneytisins vegna verksins.

Í minnisblaði ráðuneytisins, dags. 29. desember 2011, er því lýst að úttektinni sé ætlað að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á umfang, kostnað og viðfangsefni framkvæmdauppgrafta annars vegar og rannsóknaruppgrafta hins vegar?
- Hefur kostnaður við fornleifarannsóknir aukist með einkavæðingu?
- Hvaða rammar gilda um fornleifarannsóknir á vegum einkaaðila?
- Hvaða kröfur eru gerðar um fagleg gæði og umsýslu rannsókna og hvernig er þeim kröfum fylgt eftir?
- Hvaða rammar gilda um slíka starfsemi erlendis t.d. á Norðurlöndunum og Bretlandseyjum?
- Hvaða skil og skipti eru milli framkvæmdauppgrafta og rannsóknaruppgrafta?
- Er þeim búinn sami rammi með tilliti til umfangs, kostnaðar og vísindalegs gildis?
- Er eðlismunur á leyfisveitingum til framkvæmdauppgrafta (eyðingu fornleifa vegna samfélagslegs ávinnings fyrirhugaðra framkvæmda) eða rannsóknaruppgrafta (eyðingu fornleifa að fullu eða að hluta vegna rannsóknarspurninga)?
- Hvaðan kemur fé til fornleifarannsókna og verkefna þeim tengdum og hvernig er því skipt?
- Hvaða eftirlit er með fjármunum sem veitt er til fornleifarannsókna úr opinberum sjóðum?
- Hvernig er skilum og varðveislu gagna og gripa úr rannsóknum háttað eftir aðskilnað stjórnsýslu og safnamála 2001?
- Hvaða kröfur eru gerðar til forms gagna sem skila á til opinberra gagnasafna?
- Eru frumgögn sem skilað skal til varðveislu í opinberum skjalasöfnum á íslensku?
- Er gripum og gögnum skilað til varðveislu á viðkomandi stofnun innan tilskilds afhendingartíma?
- Hver ber kostnað við ófullnægjandi frágang gagna sem fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hvernig er skilvirkni rannsóknaraðila varðandi rannsóknarskýrslur?
- Hversu langur tími líður frá lokum vettvangsrannsóknar þar til endanleg skýrsla liggur fyrir?
- Er mælanlegur munur á skilum á rannsóknarskýrslum fyrir og eftir 2001?
- Hefur innihald skýrsla, fagleg- eða formleg gæði, breyst?
- Hver er réttmætur „eigandi" rannsóknarniðurstaða eða einstakra upplýsinga er fram koma við framkvæmdarannsóknir?
- Hver er réttmætur eigandi rannsókna sem framkvæmdar eru á vegum opinberra stofnana?
- Hvaða áhrif hefur einkavæðing fornleifarannsókna haft á menntunarstig og hæfni fornleifafræðinga á Íslandi?
- Hvert er menntunarstig starfandi fornleifafræðinga á Íslandi og hvaða kröfur eru gerðar til menntunar og hæfni stjórnenda og starfsmanna við fornleifauppgrefti?
- Er menntunarstig fornleifafræðinga hérlendis sambærilegt við menntunarstig fornleifafræðinga á Norðurlöndum og á Bretlandseyjum?

- Er mælanlegur munur á menntunarstigi þeirra er stjórna og starfa við framkvæmdaruppgrefti annars vegar og rannsóknaruppgrefti hins vegar?
- Hefur orðið mælanleg breyting á menntunarstigi starfandi fornleifafræðinga eftir 2001?
- Hver eru áhrif einkavæðingar fornleifarannsókna með tilliti til fæðar í stéttinni?
- Hvernig er samskiptum og samstarfi einkaaðila í fornleifarannsóknum háttað þeirra á milli sem og samskiptum og samstarfi þeirra við opinberra aðila?

Rannsókninni var þannig ætlað að leiða í ljós mögulega veikleika í verklagi og stjórnsýslu í málaflokknum í samræmi við skyldur ráðuneytisins þar að lútandi skv. 1. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Með setningu laga um menningarminjar nr. 80/2012 hefur verið bætt úr ýmsum ágöllum sem skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 leiðir í ljós. Meginmarkmið lagasetningarinnar var að auka skilvirkni minjavörslunnar með einföldun stjórnsýslu, skýrari hugtökum og samræmdu verklagi við afgreiðslu mála. Stjórnsýsluhlutverk sem áður féll að hluta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti færðist að mestu í sameinaða stjórnsýslustofnun, Minjastofnun Íslands, sem leysti af hólmi Fornleifavernd ríkisins og Húsafriðunarnefnd. Meðal þess sem færðist frá ráðuneytinu var umsýsla fornleifasjóðs. Í lögum nr. 80/2012 er leitast við að halda í heiðri vinnureglu um armslengd í ákvarðanatöku.

Um hlutverk Minjastofnunar Íslands segir eftirfarandi í 11. gr. laga nr. 80/2012:

a. hafa eftirlit með fornleifum í landinu og friðuðum húsum og mannvirkjum,
b. vinna að stefnumörkun um verndun fornleifa og byggingararfs ásamt fagnefndum,
c. setja reglur um og hafa yfirumsjón með skráningu friðaðra og friðlýstra fornleifa, húsa og mannvirkja,
d. halda heildarskrár um allar friðaðar og friðlýstar fornleifar, friðlýsta legsteina og minningarmörk og friðuð og friðlýst hús og mannvirki,
e. gera tillögur til ráðherra um friðlýsingu og afnám hennar,
f. ákveða skyndifriðun menningarminja ef þörf krefur,
g. setja reglur og skilyrði um rannsóknir fornleifa sem hafa jarðrask í för með sér og hafa eftirlit með öllum fornleifarannsóknum í landinu,
h. fjalla um og veita leyfi til stað- og tímabundinna fornleifarannsókna sem hafa jarðrask í för með sér,
i. framkvæma nauðsynlegar rannsóknir, svo sem neyðarrannsóknir, vettvangskannanir til að staðfesta umfang og eðli minja og aðrar skyndirannsóknir,
j. hafa eftirlit með og annast leyfisveitingar vegna flutnings menningarminja til annarra landa,
k. úthluta úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði að fengnum umsögnum fagnefnda og annast umsýslu þeirra,
l. hafa eftirlit með framvindu verkefna sem fá styrk úr sjóðunum,
m. ákveða aðra ráðstöfun fjár úr fornminjasjóði og húsafriðunarsjóði í samráði við húsafriðunarnefnd og fornminjanefnd,
n. annast framkvæmd laga um skil á menningarverðmætum til annarra landa,
o. setja á fót minjaráð á hverju minjasvæði og bera ábyrgð á starfsemi þeirra,
p. annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið birti skýrslu um úttekt á stjórnsýslu fornleifarannsókna á Íslandi á árunum 1990 – 2010 á heimasíðu sinni 21. maí 2013 og sendi jafnframt öllum þeim aðilum sem getið er um í henni ábendingu um að tekið yrði við málefnalegum athugasemdum og þær birtar með skýrslunni. Þá hafði ráðuneytið áform um að fela Minjastofnun Íslands að vinna að áfangaskiptri og tímasettri áætlun um úrbætur vegna þeirra atriða sem betur mættu fara í stjórnsýslu málaflokksins og framkvæmd nýrra laga, jafnframt því sem slíkri áætlun yrðu gerð skil í árangursstjórnunarsamningi ráðuneytisins við forstöðumann stofnunarinnar.

Ráðuneytið leit þannig á niðurstöður skýrslunnar sem tækifæri til að fylgja eftir markmiðum laga nr. 80/2012 og styðja forstöðumann nýrrar stjórnsýslustofnunar í viðleitni til umbóta í þeim viðfangsefnum sem getið er um í skýrslunni.

Af 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 71/2013, leiðir að mennta- og menningarmálaráðuneytið mun ekki vinna úr efni skýrslunnar eða beita sér frekar fyrir umbótum í samræmi við þær ábendingar sem þar koma fram. Ráðuneytið þakkar yður fyrir athugasemdirnar og mun koma þeim á framfæri við forsætisráðuneytið en það fellur í hlut þess að bregðast við þeim ábendingum og tillögum sem fram koma í skýrslunni.

Skýrsluna er hægt að nálgast hjá forsætisráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

Karitas H. Gunnarsdóttir Ragnheiður H. Þórarinsdóttir

Ragnheiður H. Þórarinsdóttir sérfræðingur / Adviser / Konsulent

Skrifstofa menningarmála / Department of Cultural Affairs / Afdeling for kultur
Mennta- og menningarmálaráðuneytið / Ministry of Education, Science and Culture / Undervisnings-, forsknings- og kulturministeriet

Sölvhólsgötu 4, IS-150 Reykjavík

Sími/Tel. (+354) 545 9500, fax (+354) 562 3068
menntamalaraduneyti.is

Athugsemdir v. skýrslu um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar 1990-2010

Almennt: Tölvupóstur
Málsnúmer: MMR13050247
Bréfalyklar: 12.13.1
Skráð af: Valgerður Kristín Olgeirsdóttir
Staða: Rafrænt skjalasafn
Dagsetningar:
Búið til: 28.05.2013
Dagsetning: 28.05.2013

Upplýsingar um viðskiptavin:
Sveinbjarnardottir, Gudrun
Netfang: gudrun.s@ucl.ac.uk

Frá: "Sveinbjarnardottir, Gudrun" <gudrun.s@ucl.ac.uk>
Dags: 28.05.2013 11:39:03
Til: "postur@mrn.is" <postur@mrn.is>
Efni: skýrsla um stjórnsýslu fornleifarannsókna og fornleifaverndar 1990-2010

Það er ágætt að hafa þessa samantekt og yfirlit yfir rannsóknir og stjórnsýslu á sviði fornleifafræði á þessu mikilvæga tímabili greinarinnar þegar hún og lagaumhverfi hennar voru að mótast í það form sem þau eru í núna, en miklar framfarir hafa orðið í bæði menntun og færni þeirra sem standa að slíkum rannsóknum. Ég er hins vegar ekki endilega sammála öllum þeim ályktunum sem fram koma og hef eftirfarnadi athugasemdir.

Á bls. 44 er talið vafasamt að samvinna við erlenda sérfræðinga á undanförnum tveimur áratugum hafi skilað aukinni sérfræðikunnáttu til íslenskra fræðimanna. Þetta er ekki rétt. Sem dæmi má nefna umhverfisrannsóknir á sýnum úr uppgröftum, t.d. á frjókornum og skordýraleifum sem núna eru orðin sjálfsagður liður í öllum fornleifarannsóknum en voru ekki áður. Slíkar rannsóknir voru gerðar af erlendum sérfræðingum til að byrja með, en núna eigum við íslenska sérfræðinga á þessu sviði sem hafa farið í nám í beinu framhaldi af samvinnu við erlenda sérfræðinga á Íslandi. Sömu sögu er að segja um rannsóknir á dýrabeinum.

Það er nauðsynlegt að gera grein fyrir því í byrjun skýrslunnar hver höfundur hennar er, bæði námi hennar og starfi áður en hún hóf skýrslugerðina. Þetta er mikilvægt til þess að lesendur geti ákveðið sjálfir hvort í skýrslunni gæti persónulegra hagsmuna. Ég nefni sem dæmi umfjöllun um nýlega skipulagningu forngripageymslu Þjóðminjasafns Íslands sem höfundur skýrslunnar sá um, en þessu verki er hælt mjög í skýrslunni. Þó að Þjóðminjasafnið sé réttilega gagnrýnt fyrir ýmislegt kemur það mun betur út í heildina en t.d. Fornleifastofnun Íslands sem hlýtur mikla gagnrýni út í gegn.

Nokkuð er fjallað um hversu dregist hefur að ljúka úrvinnslu og skila lokaskýrslum, bæði fyrir þær rannsóknir sem Kristnihátíðarsjóður styrkti og aðrar, og bent á að þetta sé í ósamræmi við það sem tekið var fram í umsóknum. Hér er nauðsynlegt að geta þess að upphæðirnar sem sótt var um voru svo til alltaf mun hærri en þær upphæðir sem fengust í styrki. Fyrir vikið var ekki hægt að vinna jafn lengi við rannsóknirnar á hverju ári. Þetta er aðalskýringin á töfunum. Eins og þetta er sett fram í skýrslunni kemur það fremar illa út fyrir þá sem stóðu fyrir rannsóknunum.

Virðingarfyllst
Guðrún Sveinbjarnardóttir
Verkefnisstjóri fornleifarannsókna í Reykholti